



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GIOVANNA SOUZA AMBROSIO

**O DISCURSO E A PRÁTICA DA UNIÃO EUROPEIA E DA TURQUIA
NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: ENTRE A CONCEPÇÃO
HUMANISTA E O INTERESSE ESTATAL**

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2018

GIOVANNA SOUZA AMBROSIO

**O DISCURSO E A PRÁTICA DA UNIÃO EUROPEIA E DA TURQUIA
NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: ENTRE A CONCEPÇÃO
HUMANISTA E O INTERESSE ESTATAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao Curso de Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Sergipe como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Érica Cristina Alexandre Winand

São Cristóvão/SE

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

GIOVANNA SOUZA AMBROSIO

O DISCURSO E A PRÁTICA DA UNIÃO EUROPEIA E DA TURQUIA NA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: ENTRE A CONCEPÇÃO HUMANISTA E O INTERESSE ESTATAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Érica Cristina Alexandre Winand – Orientador

Prof. Dr. Edson Tomaz de Aquino

Prof. Me. Geraldo Adriano Godoy de Campos

São Cristóvão, 25 de Setembro de 2018.

RESUMO

No ano de 2015, ocorreu o deslocamento de refugiados em grandes proporções em direção à Europa, sendo classificado como o maior deslocamento migratório desde o fim da segunda guerra. Apesar dessa entrada massiva de refugiados nos países da União Europeia, os números foram decaindo nos anos seguintes, como resultado de cooperações e ações conjuntas. Dentre as políticas de cooperação, a Declaração União Europeia-Turquia sobre refugiados, assinada em Março de 2016, operou um papel substancial para a diminuição de refugiados. A Declaração leva em consideração os refugiados que utilizavam a Turquia como um país de trânsito para chegar à Grécia, como o primeiro ponto de entrada na União Europeia. Ela abre caminho para o questionamento sobre a prevalência de interesses estatais – dentro da União Europeia e Turquia – no manejo do fluxo migratório, em detrimento de um tratamento humanista concernente aos refugiados. Nesse sentido, procura-se contrastar aqui a concepção humanista que configura a mencionada Declaração com os interesses que realmente levaram a sua assinatura, no bojo do processo de securitização da questão dos refugiados e do seu contexto político.

Palavras-chave: Humanismo; União Europeia; Turquia; Refugiados; Interesses; Segurança; Estados; Cooperação.

ABSTRACT

In the year 2015, the displacement of refugees in large proportions towards Europe occurred, being classified as the largest migratory movement since the end of the second war. Despite this massive influx of refugees into EU countries, numbers declined in subsequent years as a result of cooperation and joint actions. Among the cooperation policies, the EU-Turkey Statement on Refugees, signed in March 2016, played a substantial role in reducing refugees. The Statement takes into account refugees who used Turkey as a transit country to reach Greece as their first point of entry into the European Union. It opens the way to the questioning of the prevalence of states interests within the European Union and Turkey in the management of migratory flows, to the detriment of a humanistic treatment of refugees. In this sense, it seeks to contrast the humanist conception that configures the aforementioned Statement with the interests that actually led to its signature, as part of the process of securitization of the refugee issue and its political context.

Key-words: Humanism; European Union; Turkey; Refugees; Interests; Security; States Cooperation;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1	9
A DECLARAÇÃO UNIÃO EUROPEIA-TURQUIA: CONTEXTO GERAL E POLÍTICO DE SUA ASSINATURA	9
1.1 – O Regime Internacional para Refugiados e a União Europeia	9
1.2 – A Relação entre União Europeia e o Humanismo	12
1.3 -- Contexto Político na Turquia: Entre os interesses políticos e a proteção do indivíduo	18
1.4 – Turquia e União Europeia: Entre os interesses na Declaração e a aproximação	20
CAPÍTULO 2	22
A SEGURANÇA E A PERCEPÇÃO DE AMEAÇA NA CRISE MIGRATÓRIA	22
2.1 – Discussão sobre Segurança e refugiados	22
2.2 – A Formação do Regime de Segurança entre a União Europeia e Turquia: Segurança do continente ou proteção dos refugiados?.....	23
2.3 – A Política Externa na União Europeia e a formação do tema da Segurança na União Europeia: quais ameaças combater?	28
2.4 – A Turquia como um <i>stepping stone</i> e a securitização do regime para refugiados	31
CAPÍTULO 3	36
A DECLARAÇÃO UNIÃO EUROPEIA-TURQUIA PARA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA	36
3.1 – Discurso na UE: O Sistema de regulação de Asilo na UE e sua (in)eficiência	36
3.2 – Discurso e prática na Turquia no contexto da Declaração: Existe acolhimento e proteção?.....	41
3.3 – A situação dos refugiados na Grécia a partir da Declaração UE-Turquia: Segurança para quem?.....	43
CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

A crise migratória que atingiu países da União Europeia a partir de 2015 trouxe consigo uma série de problemas para todos os envolvidos: os indivíduos que buscam proteção internacional, os países de trânsito, e os países de acolhimento. O acirramento da crise de refugiados na UE trouxe à tona problemas relacionados à migração, como travessias seguras, vigilância das fronteiras contra crimes transnacionais, e o acolhimento e a divisão dos refugiados. Problemas que em tese, não são facilmente solucionáveis, mas que podem ser amenizados quando analisados sob uma perspectiva humanista.

A Declaração entre a União Europeia e Turquia, assinada em 2016, apesar de objetivar a diminuição no fluxo de refugiados, garantir maior segurança nas trajetórias, e uma melhor regulação das fronteiras do continente, repercutiu negativamente na vida daqueles que buscam asilo¹, já que terminou provocando incertezas quanto a eficácia do mesmo no alívio dos sofrimentos dos refugiados, os quais, por sua vez, são de indivíduos que fogem de guerras, perseguições ou alguma crise em seus países de origem. Nesse sentido, embora a cooperação seja válida e o empenho em diminuir o fluxo seja um fator positivo, os interesses que motivaram o acordo entre a UE e Turquia são colocados em primeiro plano em detrimento da vida de pessoas que necessitam de proteção internacional. A concepção humanista na relação da proteção dos refugiados, aliada à construção da ideia de segurança humana, são colocados como pontos cruciais na análise entre o discurso e a prática no regime internacional, já que se é isso que inspira seu texto, na prática são priorizados os interesses estatais.

O regime internacional para refugiados começou a ser desenvolvido, sobretudo, no pós-segunda guerra, e os principais documentos sobre refugiados possuem a aderência expressiva de Estados ao redor do globo. O humanismo se configura como um valor indispensável para nortear as ações em relação àqueles que necessitam de proteção. A União Europeia, embora tenha se baseado em valores humanistas desde sua formação, hoje dispensa pouca atenção à massa de excluídos do sistema econômico, “tornando-se palco de episódios de violência acentuada, conflitos étnicos, movimento xenófobos[...]” (SILVA, 2009, p.430). A Declaração é apenas uma herança daquelas concepções iniciais, mas que não se desdobram na prática.

Dessa forma, a pesquisa se propõe a analisar a lacuna entre o discurso e a prática no

¹ Ao longo do texto, as palavras asilo e refúgio serão usadas com o mesmo significado, levando em conta que asilo é a proteção que o refugiado procura em outro país.

que tange à proteção dos refugiados, contrastando a visão estatal, com a prática, dentro da Declaração UE-Turquia sobre refugiados. Desse modo, o trabalho se divide em três capítulos. O primeiro capítulo aborda a construção do regime internacional para refugiados e o seu peso para a manutenção dos direitos dos refugiados, a construção da concepção humanista na União Europeia e o contexto político de ambos os lados da Declaração a fim de buscar entender as motivações para a assinatura desta. O segundo capítulo trata da questão da formação de regimes de segurança para a criação e manutenção da Declaração, colocando que a concepção de segurança dos Estados em relação aos refugiados leva à securitização da agenda, e destacando que as atividades em empenhadas na segurança nacional são bem mais efetivadas do que as concernentes à proteção dos refugiados. Por fim, o terceiro capítulo procura mostrar a consequência da lacuna entre o discurso e a prática na vida dos refugiados que estão enquadrados na Declaração. Conclui-se que os interesses estatais se sobressaem ao foco humanista na proteção dos refugiados na União Europeia e Turquia, e as consequências do acordo se espelham de forma negativa na vida dos refugiados.

CAPÍTULO 1

A DECLARAÇÃO UNIÃO EUROPEIA-TURQUIA: CONTEXTO GERAL E POLÍTICO DE SUA ASSINATURA

1.1 – O Regime Internacional para Refugiados e a União Europeia

O regime internacional de refugiados teve o início de sua formação em meados do século XX na Europa, onde as consequências da Segunda Guerra mundial foram intensas no tocante às dinâmicas de refúgio e quando muitos Estados passaram a reconhecer a fuga de indivíduos por medo de perseguições por conta de raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou filiação social, como um direito (REIS; MOREIRA, 2010). A criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR – se deu em 1950, quando o órgão era inicialmente voltado para os refugiados dentro do continente europeu, e foi firmado com bases em caráter humanitário, social e apolítico ainda que, com o passar do tempo essas características passassem a não ser reconhecidas, sobretudo no tocante a sua parcialidade política. Aliás, questões humanitárias demonstraram, ao longo da história, serem indissociáveis de questões políticas (REIS; MOREIRA, 2010) de tal modo que a atuação da ACNUR foi reconhecida como limitada, e que a politização do regime de refúgio acabou se tornando inevitável.

Todavia, a existência e a atuação da ACNUR são importantes para o regime dos refugiados, por mais que aquele falhe em fazer com que os Estados cumpram com a proteção do refugiado, que se traduz, conforme definido pela Convenção de 1951, como aquela pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951)

Defendemos que as próprias motivações de sua criação demonstram que o ACNUR é importante, apesar de suas imperfeições e que as mesmas estão, na maioria das vezes, condicionadas à insuficiente cooperação entre os Estados e/ou dos mesmos para com a organização.

Durante os anos de Guerra Fria, os refugiados representavam, em países do ocidente, um instrumento de defesa do capitalismo em detrimento do socialismo. Terminados os motivos da Guerra Fria, ou seja, com a dissolução da ameaça soviética, os refugiados perderam também sua importância, o que explica ser o fim da Guerra Fria um marco do início da remessa em massa de refugiados aos seus países de origem, enquanto a ACNUR assistia passivamente ao processo. Na Europa, isso ocorreu com refugiados da Polônia, República Checa, e do Vietnã. (ACNUR; LOESCHER; JEAN apud CHIUSIWA, 1999). A esse novo contexto da política internacional, somou-se a variável de inconstância na manutenção da ajuda de fundos humanitários por parte de outros países, responsável pelo aumento da vulnerabilidade do regime de proteção dos refugiados.

Posto isso, muito embora possa ser observada desde o fim da Guerra Fria, a crise de refugiados se acentuou no continente europeu em 2015, ano em que a população de refugiados foi a mais alta na UE, tendo crescido em 1,7 milhão (ACNUR, 2016). Embora os refugiados continuassem seguindo em direção à Europa, nos anos seguintes as taxas de chegada foram decaindo. Na Grécia, cerca de 5,318 refugiados chegaram de Janeiro a Março de 2018, significando um aumento de 33% em relação ao primeiro trimestre de 2017. (ACNUR, 2017). A Organização Internacional para as migrações estima que de 01 de Janeiro a 27 de Junho de 2018, 13,157 pessoas chegaram na Grécia pelo Mar Mediterrâneo, e dentro do mesmo período, houve 45 mortes na rota em direção à Grécia em comparação com 37 mortes, no mesmo período do ano passado (OIM, 2018).

Embora as estatísticas da chegada de refugiados na UE tenham decaído em relação aos últimos três anos, milhares continuam se arriscando em travessias perigosas, dia após dia, na fuga de conflitos, violências e perseguições, o que justifica a importância de se acompanhar qual tem sido efetivamente, a política de apoio àqueles indivíduos e os motivos que a impedem. De igual importância é acompanhar as políticas interestatais de cooperação em matéria de refúgio – a exemplo do Regulamento de Dublin, sobre o qual trataremos no segundo capítulo.

Apesar de a UE desenvolver acordos entre os países-membros em relação às políticas de Asilo Comum, como o Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA, que será discutido mais à frente, acordos migratórios, acordos paralelos com Estados em relação à migração, a questão que se coloca aqui é como esses acordos se operacionalizam na prática, e o quanto a UE tem conseguido sustentar políticas condizentes com padrões humanistas, em relação aos refugiados.

O SECA possui limitações no que tange ao regime de migração na UE, uma vez que

ele impulsiona uma lógica securitária na administração de direitos (SARAIVA, M., 2017). Segundo Carmel (2003) e Caviedes (2015), administração da migração está na esfera de decisão dos Estados (apud Saraiva M.), e a política comum em matéria de asilo não atingiu uma consolidação suficiente para que haja critérios uniformes na proteção internacional de refugiados entre os Estados-membros (SARAIVA, M., 2017). Além do mais, as normas estabelecidas pelo SECA não implicam necessariamente no cumprimento delas por parte de cada Estado-membro:

O SECA estabelece normas mínimas e procedimentos sobre as condições a preencher pelos requerentes de asilo, define os critérios de análise dos pedidos de asilo e ainda o nível de protecção concedido às pessoas a quem foi reconhecido o estatuto de refugiado. Na realidade, o sistema caracteriza-se por níveis elevados de disfuncionalidade, havendo muitos Estados europeus que ainda não implementaram estes padrões mínimos de protecção resultando num sistema constituído, na prática, por 28 sistemas de asilo diferentes em território comunitário. (SARAIVA, M., 2017)

No que tange à lógica securitária presente no regime de migração na UE, têm-se que no final do século XX, a UE passou a encarar a questão migratória como um problema ao estado de bem-estar à composição cultural, e a migração passou a se tornar centro de debates políticos sobre a manutenção da ordem pública e a manutenção da estabilidade doméstica (HUYSMANS, 2000). Um exemplo de como a imigração é inserida como um problema de segurança é a Convenção sobre o Acordo de *Schengen* em 1990, que interligou a imigração e a busca pelo asilo com o terrorismo, crime transnacional e controle de fronteira, colocando a questão da migração atrelada às políticas de segurança (BIGO, 1996a; VERSCHUEREN, 1992; LODGE, 1993 apud HUYSMANS, 2000). A chegada de refugiados seria vista como um fator desestabilizador da segurança, ou uma ameaça, o que colide com interesse de proteção, criando outro de contenção.

Eles possuem uma disposição especializada para apontar e categorizar uma preocupação da política em um discurso de segurança e propor medidas de segurança para lidar com isso. Como resultado disso, imigrantes, solicitantes de asilo e refugiados são concebidos como um problema de segurança o que é diferente de uma abordagem por meio de uma política que enfatiza que asilo é uma questão de direitos humanos e/ou que propõe instrumentos de direitos humanos para lidar com esse problema. (Huymans, 2000, P. 757, tradução nossa)².

² They have a professional disposition to represent and categorize a policy concern in a security discourse and to propose security measures to deal with it. As a result, immigrants, asylumseekers and refugees are framed as a security problem which is different from an approach by means of a policy which emphasizes that asylum is a human rights question and/or which proposes human rights instruments to deal with the issue. (HUYSMANS, 2000, p.757)

As condições nas quais foi assinado o acordo UE-Turquia demonstram como o regime de refugiados se estabelece atrás de interesses de segurança. A segurança humana, tão debatida no pós-guerra fria, sobretudo em continente europeu com a iniciação da Escola de Copenhague, sofre do descuido em relação à sua prática. O contexto internacional pós 11 de Setembro de 2001 demonstra nas relações internacionais uma distância do ponto de vista teórico da segurança humana, porque os países dos grandes centros se voltaram para a segurança dos Estados. O que passou a acontecer foi uma retomada da visão estadocêntrica de segurança. A guerra ao terror seria justificada pela segurança contra o terrorismo (PUREZA, 2009). Esse modo de olhar a segurança tem colocado a periferia como o sujeito provocador da insegurança nos grandes centros:

De fato, a 'guerra contra o terrorismo' está construindo um suporte quase impositivo de uma acentuação das preocupações de segurança tradicionais, reabilitando, em grande medida, o velho papel policial dos Estados. Com isso, a 'guerra contra o terrorismo', em suas diversas facetas e em seus diversos intérpretes, está provocando uma inversão na polaridade matricial dos elementos da segurança humana – segurança e desenvolvimento. (PUREZA, 2009, p.31)

1.2 – A Relação entre União Europeia e o Humanismo

A União Europeia é uma organização baseada em princípios conectados ao humanismo, ou seja, o respeito aos direitos individuais fez parte do processo de integração, e o respeito pela dignidade humana e direitos humanos, liberdade, democracia, igualdade e a justiça são considerados valores fundamentais – todos esses valores são encontrados no Tratado de Lisboa (2009). A sua formação, com base no respeito aos direitos individuais foi importante para a consolidação da integração, que foi para além da área comercial e econômica, abrangendo aspectos políticos, sociais e de direitos humanos. No contexto migratório atual, a União Europeia tem demonstrado relativa fraqueza quando ao nível de cooperação em relação ao desenvolvimento de políticas de proteção dos refugiados. A divergência de objetivos entre os estados-membros sobre a chegada dos refugiados evidencia a baixa articulação entre eles, e um direcionamento securitário. Desse modo, é possível notar certa dissolução de ideais humanistas – estes que ajudaram a modelar as bases da integração na UE. Como define Bedin (2006, p. 486), humanismo é “[...] o núcleo articulador da adoção de formas não-violentas de solução dos conflitos humanos e da institucionalização da dignidade humana como um valor fundamental da sociedade moderna.” O tratamento humanista em direção às dinâmicas de refúgio pode

implicar em uma preocupação maior com a recepção e integração do refugiado para além de interesses políticos.

A afirmação da Declaração com a Turquia sobre refugiados demonstra que há um nível de desespero em relação ao controle migratório, bem como uma evidência da fraqueza em políticas de cooperação sobre refugiados dentro da União Europeia. A falta de diálogo entre os países-membros da UE, e a dificuldade em adotar políticas comuns que contenham um caráter humanista para com os refugiados, evidenciam o distanciamento dos ideais integracionistas, que sobretudo, visavam valorizar o indivíduo, tendo em vista o momento da institucionalização da UE, após os conflitos da segunda guerra. Ademais, contribuem para uma maior liberdade dos países-membros elaborarem suas próprias políticas em relação ao controle migratório.

Um dos motivos para o enfraquecimento do humanismo pode residir no refluxo de governos nacionalistas que tendem a securitizar a agenda sobre os refugiados. Na Itália, com as últimas eleições legislativas em Março de 2018, os partidos de direita – desde centro-direita a extrema direita – ocuparam a maioria dos lugares no legislativo, e o primeiro-ministro Giuseppe Conte foi escolhido após um acordo na coalizão entre o partido de direita, a Liga e o Movimento 5 Estrelas, conhecido como populista e antissistema, tornando o ambiente propício a uma menor abertura em relação à migração. O novo ministro de Relações Exteriores, Salvini, chegou a afirmar que a Itália não podia ser transformada em campo para refugiados, em alusão aos refugiados que ainda chegam no país, segundo fontes do *Jornal Reuters*. Na Hungria, o primeiro-ministro reeleito em 2018, Viktor Orbán, é abertamente contra a chegada de refugiados no país, com declarações públicas de teor xenófobo, como a de que as políticas migratórias de quotas de refugiados da UE entre os Estados-membros é uma ameaça para a identidade cultural, em parte de uma entrevista no site alemão *DW*. Na Áustria, o primeiro-ministro eleito é de um partido populista e conservador, o Partido Popular Austríaco (ÖVP), que governa o país com a coalizão com o Partido da Liberdade da Áustria (FPÖ), e busca manter uma postura rígida quanto à migração, como também mostra o site alemão *DW*. Na Polônia, o discurso conservador também está presente no tocante à migração. O partido Lei e Justiça (PiS), com maioria nas últimas eleições legislativas em 2016, é um partido conservador de direita, e o primeiro-ministro, afirmou na Rádio Polônia, segundo a *Euro News* que a Polônia não aceitaria refugiados do Oriente Médio ou Norte da África, em resposta à política de quotas de refugiados que a UE propôs para os países-membros. Esses países citados fazem parte de alguns países onde o populismo se torna propulsão para uma maior restrição aos refugiados na União Europeia, o que reflete a situação atual da

Organização frente a crise de refugiados.

Apesar de a UE abrigar o início do desenvolvimento do regime internacional para refugiados, com a criação do ACNUR, e com a assinatura da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados em Declaração de 1951 – que possuía uma limitação geográfica na Europa e uma limitação temporal no pós-guerra –, o desenvolvimento de políticas de acolhimento e integração de refugiados não se deu conforme o previsto. A mão de obra imigrante era bem-vinda nos anos pós-guerra, por isso imigrantes mesmo que ilegais eram recebidos sem restrições. A situação foi mudando ao longo dos anos, pela demanda do Estado de bem-estar, proteção do trabalho doméstico e preservação cultural (HUYSMANS, 2000). Como o próprio autor afirma:

Esses desenvolvimentos institucionais foram também moldados por uma mudança temática na problematização da migração, Nos anos 1980 a migração foi crescentemente um assunto de debates políticos sobre a proteção da ordem pública e a preservação da estabilidade doméstica. Esses debates representaram a migração também como um desafio ao estado do bem-estar e à composição cultural da nação. Um tema-chave entre esses debates era o de que a migração era um perigo para a sociedade doméstica. (Huysmans, 2000, p. 756, tradução nossa)³

Já nos anos 1990, a UE aproveitava do processo de alargamento em direção ao leste-europeu para estabelecer acordos que diminuíssem o fluxo migratório, uma vez que esses países fariam parte da fronteira externa da UE. Essa atitude deixa claro o posicionamento da instituição em estabelecer regimes que garantam o controle das fronteiras. Como explica Maria Saraiva, citando Carvalhais:

[...] em meados dos anos 90, os obstáculos ao exercício da liberdade de circulação e de movimentos evoluíram para um modelo de externalização dos controlos migratórios que contava com a colaboração dos países candidatos à adesão do Leste europeu e do Báltico, que funcionavam como zonas tampão (CARVALHAIS, 2010 APUD SARAIVA, M., 2017)

Saraiva complementa que:

[...] e ainda dos países vizinhos do Mediterrâneo. Esta política migratória excludente e com traços repressivos envolve hoje a colaboração dos países de trânsito e de origem dos migrantes que procuram o território europeu e é

³ These institutional developments were also shaped by a thematic change in the problematization of migration. In the 1980s migration increasingly was a subject of policy debates about the protection of public order and the preservation of domestic stability. These debates also represented migration as a challenge to the welfare state and to the cultural composition of the nation. A key theme running through these debates was that migration is a danger to domestic society.(HUYSMANS, 2000 p. 756)

marcada pela lógica da limitação de direitos e liberdades. (SARAIVA, M., 2017)

É importante destacar aqui, como a União Europeia utiliza-se de países terceiros, que possuem motivações em cumprir acordos com a instituição, para conseguir atingir interesses securitários no que tange à migração.

O posicionamento da UE em relação à crise de refugiados oferece um espaço para a problematização da questão da segurança, que se afasta dos objetivos da preocupação com o indivíduo refugiado. Nesse sentido é possível encaixar a questão dos regimes de segurança como peça fundamental para o funcionamento da lógica por detrás dos objetivos da UE em relação aos acordos migratórios e sobre refugiados. Pensar criticamente o conceito de regimes de segurança é um exercício válido para compreendermos em que medida a União Europeia está mesmo interessada em olhar para a situação dos refugiados ou se usa a questão para fazer política oportunamente.

Os Regimes de Segurança são definidos como princípios, regras e normas que permitem países serem restringidos em seu comportamento na crença de que outros farão o mesmo (JERVIS, 1982). Desse modo, cooperações no nível da segurança do continente parecem ser mais importantes do que o desenvolvimento de políticas de proteção dos refugiados. Vale notar que a despeito das tratativas realizadas, com o desenrolar da chamada crise de refugiados, a UE passou a estabelecer algumas estratégias para diminuir e dificultar a entrada daqueles indivíduos.

Em 2015 houve o fechamento da rota dos Bálcãs, como exposto no site do Jornal *The Guardian*, uma importante rota usada para adentrar na União Europeia, e cabe mencionar o acordo sobre os refugiados entre a Itália e a Líbia em 2017, para um maior patrulhamento no mar mediterrâneo, alegando o combate ao crime de tráfico internacional, que exala a motivação do controle migratório (NAKACHE; LOSIER, 2017⁴), e o recente Acordo com a Macedônia, para um maior controle das fronteiras externas e a contenção de migrações irregulares, colocando a guarda costeira da UE para atuar em conjunto com a Macedônia, conforme publicado no site da Comissão Europeia⁵. Essas ações auxiliam no entendimento da lógica de securitização da migração.

Por outro lado, consideramos também relevante pensar as dinâmicas de segurança na União Europeia desde uma perspectiva histórica, uma vez que isso permite analisar os

⁴ Fonte: ><https://www.e-ir.info/2017/07/25/the-european-union-immigration-agreement-with-libya-out-of-sight-out-of-mind/>>

⁵ Fonte: <https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-border-and-coast-guard-agreement-operational-cooperation-reached-former-yugoslav_en>

motivos que já contextualizaram situações análogas a do presente, ao longo do século XX. A organização nasceu sob pilares de direitos humanos, e uma das características que a torna uma instituição supranacional bastante singular é o seu Direito Comunitário. Com a evolução da sua criação, observou-se uma descentralização do foco no mercado comum para outras áreas, tendo em vista a complexidade da integração. E nessa evolução houve uma consolidação das instituições da União Europeia, fortalecendo seu caráter supranacional, e a formação de seu ordenamento jurídico (SILVA, 2006). Esse Direito Comunitário pode ser relacionado diretamente com o humanismo, porque o ordenamento jurídico é consonante com a tese humanista, que coloca o Direito como fruto da ação criativa contínua do homem (SILVA, 2006).

A UE, como projeto de integração, teve sua origem formal na década de 1950 com a Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, França e Alemanha. O escopo era evitar outra grande guerra no continente. A retomada da cultura humanista alimentou esse impulso pela criação da UE. Em 1951 se formou a CECA, com o Tratado de Paris. Em 1957, houve a criação da CEE com o Tratado de Roma e a CEEA. Em 1986 o Tratado Único Europeu foi assinado, fortalecendo as instituições comunitárias servindo para a revisão dos tratados anteriores. Em 1992, o conjunto das três Comunidades passou a ser chamado de União Europeia, que foi consolidada após a ratificação do Tratado de Maastricht – conhecido como Tratado da UE TUE. Um acontecimento importante para a UE foi a assinatura do Tratado de Amsterdã, em 1997, porque ele consolidou os três pilares da União:

[...] o primeiro refere-se à colaboração em matéria de política exterior e de segurança comum; o segundo, à cooperação no âmbito judicial e policial em matéria penal, e, finalmente, no terceiro pilar estão as Comunidades fundamentadas no espírito de integração. (SILVA, 2006, p.395).

Em 2001 foi firmado o Tratado de Nice, entrando em vigor em 1º de Fevereiro de 2003, com o objetivo de preparar a UE para futuras adesões e para o seu alargamento em direção ao Leste europeu. Embora não tenha constituição devido a alguns entraves, o ordenamento jurídico próprio proporciona as bases para o funcionamento da integração da UE, e um vínculo com as concepções humanistas. Nesse sentido, o Direito Comunitário se insere na própria formação da UE como uma organização de integração, permitindo, uma relação de aspectos que vão além dos econômicos:

A configuração de um ordenamento jurídico próprio, peculiar, atualizado constantemente, guarda estreito vínculo com as concepções humanistas que

consideram o Direito como valor essencial à humanidade [...] Merece assim destaque que o fato de que a singularidade do Direito Comunitário é corolário do surgimento do poder supranacional[...] (SILVA, 2006. p.398)

Levando em consideração que a União Europeia se baseia no princípio do Direito Comunitário, que por sua vez, considera os elementos de concepções humanistas, e que a supranacionalidade é um facilitador para a consideração de interesses além dos estatais, a UE teria um bom ponto de partida para ser referencial no que tange à prática da Segurança Humana. No entanto, observa-se que a questão é enfraquecida pela própria organização quando distribui os poderes entre as instituições, ocasionando pouca representatividade e pouca participação dos cidadãos na formulação de políticas, configurando o que é denominado *deficit* democrático (SILVA, 2006).

A visão humanista, do ponto de vista mais abrangente, poderia ser uma das diretrizes para a condução de políticas efetivas em relação à proteção dos refugiados na UE, uma vez que ela está embutida – embora de forma pouco específica – no caráter da União Europeia de integração. A UE se limita, dentro de suas próprias estruturas no que tange à satisfação dos interesses da população. Essa distância faz com que a questão dos refugiados fique ainda mais distante de ser solucionada do ponto de humanitário. Adiante, coloca um caminho para que os países-membros estabeleçam suas próprias políticas de restrições em relação aos refugiados. A exclusão do cidadão do processo de integração leva a uma falta de interesse na estrutura democrática, e tudo isso dá margem para o florescimento do racismo, intolerância, dentre outros.

Com essa realidade, há duas problemáticas a serem consideradas: a primeira delas é que os cidadãos se veem sendo representados por grandes empresas e *lobbies* que não satisfazem seus interesses diretamente dentro da União Europeia, e a outra é posta pela forma como os refugiados serão contemplados. O resultado disso é a divisão dentro da UE, que leva a políticos de países-membros e suas populações a levantarem a bandeira do nacionalismo, de forma que vejam seus interesses sendo representados, o que torna mais grave a situação do refugiado em direção à UE, uma vez que o nacionalismo tem se constituído uma barreira para a consolidação dos Direitos dos Refugiados. As motivações para a assinatura da Declaração, nesse sentido, estariam muito mais relacionadas ao objetivo de segurança do continente do que com a retórica de proteção aos refugiados.

1.3 -- Contexto Político na Turquia: Entre os interesses políticos e a proteção do indivíduo

Diferente da União Europeia, que se constitui em uma organização de integração, a Turquia é uma república parlamentarista, cujo presidente reeleito em Junho de 2018 é Recep Tayyip Erdogan. O presidente está no poder como presidente desde 2014, mas participa dos processos de decisão bem antes disso. Em 2002 foi eleito primeiro-ministro da Turquia pelo mesmo partido que faz parte, o Partido da Justiça e Desenvolvimento – AKP em Turco. A política do país tem um caráter autoritário, sobretudo por conta das limitações de poderes que Erdogan vem realizando ao longo de todos esses anos no poder. A democracia é uma questão muito problematizada no país, uma vez que leis e instituições são manipuladas para garantir a continuação do líder no poder (FERGUSON, 2016). Considerado isso, a política na Turquia é tida como uma democracia à mão de ferro pela oposição, por boa parte da população e pela mídia internacional⁶ e por um presidencialismo marcado pela restrição de outros poderes. Em abril de 2017 houve uma reforma constitucional aprovada em referendo, na qual os poderes do parlamento foram concentrados no presidente, destituiu-se o cargo de primeiro-ministro, e alterou-se a Constituição do País, que estabeleceu o mandato presidencial para cinco anos, além de autorizar o atual presidente a se reeleger em 2023. Esses fatos potencializam a centralização do poder do presidente frente a política nacional, o que se reflete em sua Política Externa, uma vez que o partido do presidente e o partido da coalizão possuem maioria nos assentos do parlamento, tornando a condução da política muito mais próxima de seus interesses.

Outro ponto importante na política doméstica da Turquia, é que apesar da população votante, ser considerada grande – o País conta com sufrágio universal, ou seja, todos aqueles maiores de 18 anos podem votar, não é expressiva a real participação política. Em relação aos grupos de apoio, o seu tamanho se restringe, limitando-se a grupos islâmicos mais conservadores⁷, que dão um suporte forte para o líder, e a membros do Partido da Justiça e Desenvolvimento. Nesse sentido, os interesses do presidente podem não coincidir com os interesses de boa parte da população, ao passo que abre caminho para que demandas populares sejam ignoradas e haja limitação da inclusão dos diferentes interesses na população. E apesar da Turquia e da União Europeia serem diferentes em muitos aspectos, desde a estrutura em si, passando pela formação e desenvolvimento das instituições, há um ponto que pode ser correlacionado, que é o da dificuldade em contemplar os diferentes interesses e os

⁶ Fontes como a BBC, o DW, dentre outros jornais.

⁷ Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-36801330>>

traduzir em políticas que satisfaçam os cidadãos – obviamente que por razões diferentes, e em contextos diferentes. Como é o caso da UE:

[...]a sociedade civil apenas se vê representada pelos grandes *lobbies* empresariais nacionais que atuam em consonância com os interesses econômicos próprios, ora recorrendo aos governos, ora recorrendo às próprias instituições. (SILVA, 2006, p.433, grifo do autor)

Na Turquia, isso se reflete nos mecanismos de controle assumidos pelo presidente, como a lei antiterrorismo, que busca bloquear principalmente grupos curdos, mas que além disso, pode reprimir ativistas e outros grupos de oposição, como destaca Aygenc e Orpen em um artigo da revista *Public Seminar*:

Desdobramentos recentes na Turquia têm mostrado que muitos direitos e liberdades de seus cidadãos ou de seus residentes estrangeiros não estão sendo protegidos [...] A lei antiterrorismo da Turquia, a qual foi um ponto de discordância por muito tempo com a União Europeia, especialmente demonstra a natureza duvidosa desses direitos e liberdades. (tradução nossa)⁸.

A situação dos refugiados no país pode ser grave, devido a uma baixa participação da sociedade nos mecanismos de decisão e na representatividade. Se para muitos presentes no território é difícil ter seus interesses representados, e para outros até mesmo direitos como é o caso da população curda, quanto mais os refugiados, que são inseridos de forma marginal na sociedade e na vida política do país, e como afirma Silva (2006, p.435), “Nesse contexto, resgatar o humanismo significa lutar por uma sociedade mais justa, na qual se reduzem e dissolvem as desigualdades fabricadas pela supremacia do mercado e do capital”. O humanismo, como parte importante da formação do indivíduo em sociedade, é um elemento importante a ser considerado no tocante aos refugiados. E à medida que se avança sobre esse tema, fica clara a necessidade de uma aproximação dos tomadores de decisão com a proteção dos refugiados, tornando o discurso e a prática inter-relacionados.

Quando se considera a questão dos Curdos no País, tem-se outro enfoque da problemática: a de lidar com o outro, com aquele que é diferente. A concepção sobre a responsabilidade de tratar os indivíduos com padrões de dignidade humana é limitada ao nacional. Isso acontece há muito tempo, mas no mundo pós-segunda guerra ficou mais

⁸ Recent developments in Turkey have shown that many rights and liberties of its own citizens or of its foreign-born residents are not being protected [...] Turkey’s anti-terrorism law, which has long been a point of contention with the European Union, especially demonstrates the dubious nature of these rights/liberties. Fonte: <<http://www.publicseminar.org/2018/04/the-eu-turkey-refugee-deal/>>

evidente, devido às dinâmicas de deslocamento causadas pelos conflitos. Nesse sentido, países podem limitar o acesso a direitos básicos de um determinado povo, por questões que esbarram na não identificação com o outro. Quanto menos alguém se enxerga no outro, menos condizentes com os padrões de dignidade humana serão os comportamentos direcionados ao este outro (REIS, 2009). A população curda, já chega a formar cerca 18% da população do país, mas, mesmo assim, possuem uma representatividade muito baixa na vida política, além de sofrerem oposições do atual presidente. Como no contexto do acordo entre a UE e a Turquia sobre refugiados, essa relação com os curdos pode refletir no tratamento dado para com os refugiados? É difícil imaginar como um país que limita os direitos de um povo dentro do próprio país pode conceber todos os direitos básicos de pessoas refugiadas, deixando claro que:

A incapacidade de ‘reconhecer a si no outro’ alimenta comportamentos não condizentes com o padrão de dignidade humana, e esses comportamentos fornecem base material para um agravamento da situação, de modo que o desrespeito sistemático dos Direitos Humanos inviabiliza a construção de uma paz duradoura, e, talvez soluções mais eficazes para os conflitos existentes[...] (REIS, 2009, p.65)

1.4 – Turquia e União Europeia: Entre os interesses na Declaração e a aproximação

É importante destacar, primeiramente, que a Turquia é um País muito diferente dos países-membros da UE, em variados aspectos, que vão desde a religião, a língua, cultura e política. Essa diferença se dá por fatores majoritariamente históricos, uma vez que o País desenvolveu-se em torno do Império Otomano (ARKAN, 2016). Suas raízes se diferem fortemente das raízes que formaram a Europa, e apesar de sua localização geográfica ser próxima da EU, e ser classificada por alguns como parte da Europa, a Turquia é considerada oriental, enquanto a Europa é uma das referências do mundo ocidental cristão.

Essa distância histórica, cultural e religiosa entre a UE e Turquia, culmina na dificuldade de integração entre ambos, por conta da diferença de identidade, que parece apenas a Turquia do processo de alargamento da União Europeia e prolongado as negociações sobre a sua membresia na UE. O que alimenta isso são as diferenças de identidade (ARKAN, 2016). Segundo o mesmo autor, a concepção que a elite e os próprios cidadãos da UE têm acerca da identidade da Turquia é um fator determinante para a membresia, uma vez que esses procuram analisar o quanto um país se encaixa ou não à identidade Europeia:

[...] é um fator chave determinante para a elite assim como para os cidadãos da Europa como ‘uma negociação da adesão de um candidato à UE são

determinados pelas percepções de como aquele candidato se adequa a uma identidade Europeia pré-determinada' (Muftuler Bac, & Tas,kin 2007, p. 33). No processo de adesão, ambos a UE e os estados-membros prospectantes precisam acomodar uns aos outros em suas respectivas construções de identidade. (Arkan, 2015, p.135, tradução nossa)⁹

Nesse contexto, a Turquia é colocada como um país que ainda não possui respaldos suficientes, de acordo com a visão europeia, em termos de identidade, para fazer parte da UE. É aí que esse contexto se relaciona com a Declaração. Uma vez que o país tem o interesse de participar da UE, e acordou realizar algumas atividades dentro do acordo em troca da aceleração do processo de membresia, não se pode descartar que haja interesse político de ambas as partes.

O pedido da Turquia de entrada na União Europeia pode ajudar a entender o contexto da assinatura do Acordo de 2016 sobre os refugiados. O processo de adesão da Turquia já dura mais de trinta anos. O país deu início ao processo em 1987. Em 1995, a UE concordou em estabelecer uma união aduaneira, e em 2005 se iniciaram as negociações formais sobre a adesão da Turquia (FERGUSON, 2016). Ao longo de todo o processo, já foram encontrados vários pontos de divergência, e a medida que a Turquia preenche alguns requisitos, outros são dificultados, de forma a manter uma certa distância no processo de adesão. Ferguson (2016) mostra por uma perspectiva histórica como funcionou o processo que continua evidenciando como as mudanças da dinâmica, a crise do euro, movimento da primavera árabe, dentre outros influenciaram as fases em que a Turquia passa em relação à UE. As condições que a UE coloca para a membresia da Turquia inseridas nos capítulos das negociações, acabaram moldando certas políticas internas na Turquia, como a questão da liberalização econômica. Ao longo da história, é possível verificar processos de aproximação *versus* distanciamento entre os dois lados, desde o período do Império Otomano, passando pelo momento de ocidentalização durante a guerra fria, e mais tarde, passando por um maior distanciamento devido às sucessivas recusas da UE. No contexto atual, a Turquia se projeta como ator regional chave, e possui qualidades distintas historicamente, politicamente e culturalmente, bem como possui algumas similaridades com a UE (ARKAN, 2016), que a torna um ator relevante e estratégico à instituição. Nesse, o pedido de adesão não pode ser ignorado facilmente pela UE, bem como o processo de adesão da Turquia não pode ser ignorado na análise sobre o contexto migratório.

⁹ [...] it is a key determining factor for the elite as well as the citizens of Europe as 'a candidate's accession negotiations to the EU are determined by perceptions of that candidate's fit into a predetermined European identity' (Muftuler Bac, & Tas,kin 2007, p. 33). In the accession process, both the EU and prospective member states need to accommodate one another in their respective identity constructs. (ARKAN, 2016, p.135)

CAPÍTULO 2

A SEGURANÇA E A PERCEPÇÃO DE AMEAÇA NA CRISE MIGRATÓRIA

2.1 – Discussão sobre Segurança e refugiados

Como debatido no capítulo anterior, a segurança é um dos motores das políticas concernentes aos refugiados na União Europeia, porém a concepção de segurança europeia se mostra muito mais voltada às relações interestatais e os interesses políticos nelas envolvidos do que a uma premissa humanista de cuidado com o ser humano.

O distanciamento que se busca manter entre os que estão dentro das fronteiras dos Estados-membros e de Estados que fazem parte é um fator marcante no que diz respeito à proteção de refugiados, e por outro lado, denota a tentativa de garantir a Segurança para o continente. Nessa perspectiva, os Estados-Membros e cidadãos da UE capturam a segurança tendo em vista objetos que eles consideram como ameaça, de modo que as políticas da UE em relação à crise migratória refletem o receio, o medo da aproximação de ameaças, ao receber refugiados.

No período Pós-Guerra Fria, a UE passou a encarar a Segurança sob uma nova perspectiva. Os Estados já não estavam preocupados com fatores estritamente militares, oriundos da dinâmica da Guerra-fria, e além do mais, surgiu a necessidade de a UE construir arcabouços eficazes de Segurança, que não mais eram baseados no que foi proporcionado pelos EUA: precisava de sua própria estratégia e operacionalização, de acordo com as velhas e novas ameaças no continente (MAGALHÃES, 2009). As ameaças passaram a ser provenientes das dinâmicas de um mundo interdependente, e não partiam mais da lógica de Estado para Estado, e de países próximos, mas de locais distantes e de dinâmicas diferentes. O terrorismo, o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, são exemplos de ameaças que se tornaram presente no pós Guerra-fria (SARAIVA, L., 2010). Desse modo, a vizinhança da UE passou a ser inserida nos projetos de Segurança do bloco, uma vez que esses países seriam o caminho para a entrada de ameaças externas.

No campo teórico, a Escola de Copenhague contribui para a formação do pensamento de segurança na UE. A Escola passou a receber novas perspectivas de construção teórica, não mais baseadas na visão positivista das primeiras contribuições de Buzan, e foi nesse sentido que Wæver contribuiu, ao trazer sua perspectiva construtivista, em detrimento do positivismo que era predominante. Para Wæver, questões de segurança não poderiam ser determinadas *a priori* – como definia a perspectiva de Buzan –, porque elas seriam construtos sociais. É nesse

sentido que a formulação da Segurança poderia ser proveniente de discursos realizados pelos agentes interessados em definir a segurança, o que, por sua vez, pode facilitar a manipulação política dos processos de securitização e dessecuritização, de acordo com a perspectiva em voga (TANNO, 2003). A definição do que deveria ser securitizado seguiria a lógica da subjetividade. E então a segurança seria definida por Wæver como:

[...]Segurança é, assim, uma prática auto-referida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real mas porque é apresentada como ameaça.” (WÆVER et al, 1998:23-34, apud TANNO, 2003, p.60)

Embora as novas discussões sobre segurança contribuíssem muito ao campo teórico na Escola de Copenhague, de modo a estabelecer novas dinâmicas de pensamento sobre a segurança, ela não passou por modificações significativas no campo prático.

Com a Declaração UE-Turquia, a motivação da União Europeia de diminuir o fluxo de refugiados, a fim de que haja certa contenção da chegada de refugiados ao continente, demonstra como ela pode enxergar o refugiado como uma ameaça que precisa ser contida. A busca pela proteção e integridade nacional pode bloquear a percepção do outro de um ponto de vista humanista, como debatido no primeiro capítulo. A lógica de separação entre os nacionais, vistos como bons cidadãos e os imigrantes e refugiados vistos como um perigo, só serve para endossar a construção social da ameaça por parte dos países receptores e de seus cidadãos (GREENHILL, 2016). Em uma matéria do Comitê Regional da UE sobre a importância dos Estados-membros trabalharem em conjunto entre eles e com países vizinhos para o gerenciamento da crise migratória, é relatado que a imigração continua a ser a segunda maior preocupação dos europeus, depois do terrorismo, mesmo com a diminuição do número de refugiados em trânsito para a UE (Comitê Regional da União Europeia).¹⁰

2.2 – A Formação do Regime de Segurança entre a União Europeia e Turquia: Segurança do continente ou proteção dos refugiados?

Os Regimes são definidos como “[...] princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores.” (KRASNER, 2012, p.92). No mesmo artigo, Krasner debate que os regimes não podem ser considerados como qualquer acordo temporário. Eles

¹⁰ Migration in Europe. EU must act together and do more to support local authorities. Fonte: <<https://cor.europa.eu/en/news/Pages/Migration-in-Europe-.aspx>>

são um mecanismo de cooperação que vão além do curto prazo e de normas (JERVIS, 1982 apud KRASNER, 2012). Um dos princípios que os regimes de segurança devem abrigar e que cabe ressaltar é o princípio da reciprocidade. Nele, as partes optam por realizar concessões em detrimento de interesses de longo prazo, esperando a mesma atitude dos outros que estão no regime (JERVIS, 1982 apud KRASNER, 2012). No Concerto Europeu, utilizado por Jervis (1982) para explicar a formação de Regimes de Segurança, ele aponta a visão tradicional da segurança, esta última, provida através da manutenção do *status quo* para a prevenção de guerras, onde o bem-estar do Estado se mantinha em primeiro lugar. Porém o autointeresse não era uma priorização no concerto europeu, de modo que os Estados se sentiam mais seguros à medida que outros também estivessem seguros (BACCARINI, 2009). Para que essa lógica funcionasse, era preciso cada Estado acreditar que os sacrifícios trariam um retorno, sendo que a outra parte se comprometeria mesmo em situações adversas, o que na teoria tornava possível a contenção de conflitos de interesses em prol de interesses comuns.

No caso da União Europeia e Turquia, ambos desejam obter retornos com o regime: a UE busca a diminuição da entrada de refugiados como forma de solucionar o problema da crise migratória, e a Turquia busca garantir certa aproximação com a UE para conseguir concessões como, a aceleração no processo de negociação de sua membresia no bloco. A segurança é utilizada como um arcabouço para os Estados conseguirem projetar poder e alcançarem determinados interesses, na visão tradicional realista. Quando se trata das políticas de segurança em relação aos refugiados, as estratégias de segurança visam proteger o continente e os seus cidadãos de ameaças, sendo utilizadas como argumento pelos Estados para a proteção nacional, manutenção da homogeneidade da identidade do país, e estabilidade econômica e política. Essa perspectiva predominante dos Estados de encararem o movimento de refugiados como uma ameaça é pautada mais em percepções do que na realidade, como afirma Greenhill (2016, p.319):

[...] É muito mais um fator de percepção do que de uma realidade objetiva, e essas percepções podem, e frequentemente são, exploradas pelos atores dispostos a manipular esses medos [...] De fato, usar pessoas deslocadas como instrumentos de política externa é uma característica relativamente comum na política internacional. (tradução nossa).¹¹

Para buscar investigar sobre como a União Europeia e a Turquia buscam a satisfação

¹¹[...] is as much a matter of perception as of objective reality, and that such perceptions can, and indeed frequently are, exploited by enterprising actors willing to play on such fears [...] Indeed, using displaced people as instruments of foreign policy is a relatively common feature of international politics. (Greenhill, 2016, p. 319).

de interesses na formação desse regime, é preciso analisar como isso é executado a partir da Declaração. A assinatura da Declaração União Europeia e Turquia sobre refugiados expõe aspectos que colocam em cheque as motivações do acordo. A declaração prevê não somente um acordo de cooperação em relação aos refugiados, mas uma diminuição do contrabando, de crimes transacionais através do mediterrâneo e da migração ilegal. De acordo com a Comissão Europeia, em seu relatório de dois anos da Declaração, o objetivo de “[...] melhorar as condições de recepção para os refugiados na Turquia e proporcionar caminhos legais, seguros e organizados para a Europa[...]”¹² tem sido alcançado, com a diminuição das travessias ilegais. Tal fato denota que os interesses políticos impulsionam esforços para a securitização do refúgio, muito mais do que para a proteção dos refugiados.

Além do mais, a diminuição do fluxo de refugiados para os vários países da UE é evidente, uma vez que após o acordo, todos os refugiados que chegam à Grécia precisam aguardar ali a regularização da situação, para então serem distribuídos. Para entender melhor, os seguintes pontos foram acordados na Declaração:

- 1) Todos os novos migrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia a partir de 20 de março de 2016 serão devolvidos a este último país[...] Os migrantes que chegam às ilhas gregas serão devidamente registrados e todos os pedidos de asilo serão tratados individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com a Diretiva Procedimentos de Asilo, em cooperação com o ACNUR. Os migrantes que não pedirem asilo ou cujos pedidos tenham sido considerados infundados ou não admissíveis, nos termos da referida diretiva, serão devolvidos à Turquia[...]
- 2) Por cada sírio devolvido à Turquia a partir das ilhas gregas, outro sírio proveniente da Turquia será reinstalado na UE, tendo em conta os critérios de vulnerabilidade das Nações Unidas[...]
- 3) A Turquia tomará todas as medidas necessárias para evitar a abertura de novas rotas marítimas ou terrestres para a migração ilegal da Turquia para a UE, e cooperará nesse sentido com os Estados vizinhos, bem como com a UE.
- 4) Assim que começar a deixar de haver travessias irregulares entre a Turquia e a UE ou se registrar pelo menos uma redução substancial e sustentada, será ativado um programa voluntário de admissão por motivos humanitários. Os Estados-Membros da UE contribuirão de forma voluntária para esse programa.
- 5) O cumprimento do roteiro de liberalização do regime de vistos será acelerado em relação a todos os Estados-Membros participantes, tendo em vista suprimir os requisitos em matéria de vistos para os cidadãos turcos o

¹² EU-TURKEY STATEMENT, two Years On, 2018.

mais tardar até ao final de junho de 2016, desde que se encontrem preenchidos todos os critérios de referência[...]

6) A UE, em estreita cooperação com a Turquia, acelerará o desembolso dos 3 mil milhões de euros inicialmente atribuídos no âmbito do Mecanismo em favor dos Refugiados na Turquia e assegurará o financiamento de outros projetos destinados às pessoas que beneficiam de proteção temporária[...] Quando esses recursos estiverem prestes a ser esgotados, e desde que tenham sido cumpridos os compromissos acima referidos, a UE mobilizará um financiamento suplementar para o Mecanismo de 3 mil milhões de euros adicionais até ao final de 2018.

7) A UE e a Turquia congratularam-se com os trabalhos em curso sobre o reforço da União Aduaneira.

8) A UE e a Turquia confirmaram mais uma vez o seu compromisso de redinamizar o processo de adesão, tal como definido na sua declaração conjunta de 29 de novembro de 2015. Congratularam-se com a abertura do Capítulo 17 em 14 de dezembro de 2015 e decidiram, como próxima medida, abrir o Capítulo 33 durante a Presidência neerlandesa. Acolheram com agrado o facto de a Comissão apresentar em abril uma proposta para o efeito. Os trabalhos preparatórios para a abertura de outros capítulos prosseguirão a um ritmo acelerado, sem prejuízo das posições dos Estados-Membros de acordo com as regras existentes.

9) A UE e os seus Estados-Membros trabalharão com a Turquia em todas as iniciativas conjuntas para melhorar as condições humanitárias no interior da Síria, em especial em certas áreas próximas da fronteira com a Turquia, o que permitirá à população local e aos refugiados viver em zonas mais seguras. (DECLARAÇÃO UE-TURQUIA, 18 DE MARÇO DE 2016. CONSELHO EUROPEU)

Quanto aos pontos acordados, é possível relacionar o quanto a segurança humana e a preocupação com o humanismo podem ter sido relegadas a segundo plano – ou talvez, em plano nenhum. No primeiro ponto, fica posto que todo refugiado que chegar à Grécia e que for considerado irregular será devolvido para a Turquia, no entanto, esse ponto é passível de questionamento, à medida que não há critérios explícitos e específicos sobre o que torna um refugiado inelegível para conseguir o *status* de asilo para permanecer no País. Por outro lado, há a questão da demora no procedimento de averiguação da regularidade. A insalubridade e insegurança são presentes no ambiente desses refugiados à espera de uma regularização do *status* de refugiado, para saberem se serão devolvidos à Turquia ou reinstalados em algum país da UE. Dentro disso, a devolução à Turquia, estabelecida nesse parágrafo, provoca uma outra problematização, que é a questão da Turquia ser ou não considerada um país seguro para a permanência de refugiados, por estabelecer limitações geográficas para o reconhecimento de

refugiados. O país é ratificante da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre refugiados, no entanto, não reconhece – do ponto de vista normativo – como refugiado aqueles que chegam de outros lugares de fora da Europa (BELLO, 2017).

No segundo termo da Declaração, se discute que para cada refugiado sírio que entrar na UE, um sírio será devolvido à Turquia, refletindo mecanismos quantitativos, em uma política que delimita o número de refugiados sírios que podem ser aceitos (SILVA; ALMEIDA, 2016). Dados da Comissão Europeia mostram que a proporção de sírios reinstalados na UE é considerada baixa: “Portanto, o acordo entre a União Europeia e Turquia sobre migração não sucedeu e apenas 6, 907 refugiados sírios foram realocados da Turquia para a UE dentro desse mandato.” (European Commission 2017a and 2017b APUD Dark; Görgülü, p. 9, tradução nossa).¹³No artigo terceiro, o enfoque é voltado diretamente para questões de segurança no continente europeu e seu entorno. O objetivo desse artigo parece ser o de controlar a migração ilegal e os crimes transnacionais relacionados à migração, porém, outros aspectos envolvem esse ponto acordado, como o fato de ele também facilitar um maior controle sobre as fronteiras externas para a UE, além de dificultar a formação de novas rotas para a entrada de refugiados. A cooperação entre a Turquia e a União Europeia em torno da segurança é bem clara nesse artigo. Já no parágrafo quarto, é possível perceber o estímulo que é dado para ambos os lados, para que haja um programa voluntário de admissão por motivos humanitários, no entanto, é claro, segundo o Estatuto sobre Refugiados, que eles fogem de um local por razões humanitárias. Nestes quatro pontos, a identificação tanto por parte da UE, como da Turquia em relação aos refugiados, é muito menor no que tange aos elementos de segurança. A preocupação com a proteção dos refugiados parece uma preocupação pouco evidente na operacionalização destes pontos da Declaração, uma vez que não há tópicos que adotem referência ao humanismo e à importância da proteção do ser humano, de forma que demonstra a baixa preocupação com o indivíduo, enquanto há um enfoque na segurança do continente.

Com o pedido da entrada da Turquia à UE, houve uma certa modificação nas relações entre ambos os países, seja pela tentativa da Turquia de se aproximar de um modelo ocidental, seja por parte da UE de garantir os interesses de manter a segurança utilizando a Turquia como um país estratégico para acordos migratórios (SARAIVA, M., 2017). A aproximação dos países em torno de um objetivo comum remete à concepção tradicional de segurança,

¹³ “Therefore, the Turkey–EU migration deal did not ultimately succeed and only 6,907 Syrian refugees were relocated from Turkey to the EU within its mandate.” (European Commission 2017a and 2017b APUD Dark; Görgülü, p. 9)

colocada por Jervis (1982), na qual os Estados buscam uns aos outros para garantirem certa segurança no sistema internacional. A motivação do acordo em comparação com a evolução da migração na UE evidencia como a busca pela garantia de segurança do território é presente nas relações internacionais. Na decisão, ambos os lados decidiram estabelecer o acordo, sendo, portanto, pertinente questionar sobre as finalidades do mesmo, uma vez que a vida do refugiado parece não ser prioridade nas políticas adotadas pela UE ou Turquia. Nesse sentido, há uma troca mútua de interesses políticos.

As condições nas quais refugiados se enquadram após a assinatura da Declaração UE-Turquia em 2016 demonstram certa incapacidade de ambos os lados em se reconhecer no indivíduo que vem de fora. E como afirma Baptiste (2018, p.205):

Hoje, nós podemos ver que a securitização da migração levou a uma mudança no modo com que os líderes estatais veem os refugiados. Estados estão agora mais preocupados em proteger eles mesmos de refugiados do que com conflitos ou guerras entre Estados. Os discursos nacional de segurança tem ganhado mais ênfase que discursos humanitários, onde refugiados tem se tornado causas de insegurança mais do que vítimas de segurança (tradução nossa)¹⁴.

Os refugiados que chegam à Grécia a partir da Turquia, agora precisam passar mais tempo que o esperado, para obterem uma situação regularizada, enquanto a Turquia é um país no qual é dificultosa a descoberta de dados sobre a situação desses refugiados, quanto à moradia, educação, emprego e integração na sociedade. A securitização da agenda aponta que a ameaça que os Estados buscam combater na chamada crise dos refugiados, é atrelada ao indivíduo que se busca o refúgio.

2.3 – A Política Externa na União Europeia e a formação do tema da Segurança na União Europeia: quais ameaças combater?

A Segurança é um tema relevante na União Europeia, apesar de não ter feito parte do projeto inicial de integração, já que a economia perfilou suas primeiras instituições. Em 1952, foi criada a Comunidade Europeia de Defesa (CED) pelos membros da então CECA, no entanto rejeitada pela França. Nesse tempo, a desconfiança em matéria de segurança, ainda fazia parte da integração, devido às tensões da segunda guerra. Após a segunda guerra, e dentro do contexto da Guerra Fria, a Europa observou a necessidade de possuir uma política

¹⁴ Today, we can see that the securitisation of migration has led to a shift in the way states' leaders view refugees. States are, now, more worried in protecting themselves from refugees than from interstate's war or conflicts. The national security speeches have gained more emphasis than humanitarian speeches, and refugees have become causes of insecurity rather than victims of insecurity (BAPTISTA, 2018, p. 205).

de segurança comum. Até então, a OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte predominava na segurança ocidental europeia. Nos anos 70 se iniciou a Cooperação Política Europeia – CPE. Na CPE, os Estados-membros passaram a cooperar em matéria de política interna e externa, e deixaram exposto: “que uma cooperação mais estreita sobre as questões de segurança europeia pode contribuir para o desenvolvimento de uma identidade da Europa em matéria de política externa” (n.º6 do artigo 30º, APUD Magalhães, 2016, p.36).

O Tratado de *Maastricht* – ou TUE – em 1992 formou a Política Externa de Segurança Comum, permitindo assim, a formação do âmbito político na UE. No TUE, houve a separação dos três pilares, sendo que o primeiro possui uma característica comunitária, enquanto os outros dois, intergovernamentais: políticas comuns – primeiro pilar –, cooperação intergovernamental em política externa e segurança – segundo pilar –, e Justiça e Assuntos Internos – terceiro pilar:

Se por um lado o método comunitário sustentava o modo de funcionamento do primeiro pilar da UE, já o segundo e o terceiro assentavam no método intergovernamental, o que traduz uma dinâmica institucional diferente (BRANDÃO 2003, p. 181 APUD MAGALHÃES, 2016, p.37).

Magalhães complementa que: “Este método intergovernamental estabelecia uma abordagem realista, centrada nos Estados-membros e nos seus interesses.” (MAGALHÃES, 2016, p.37). Entende-se assim, que a Segurança foi tomando forma com base na soberania dos Estados-membros, o que pode ter contribuído para o modo estadocêntrico de encarar a crise de refugiados e as dinâmicas migratórias como um todo, em direção à UE.

Tendo em vista a lógica estatal da institucionalização da Política Externa e de Segurança na UE, outro fator precisa ser ressaltado: a operacionalização, ou mais especificamente, o insucesso na operacionalização da política de Segurança. Após a guerra fria, o mundo assistiu a uma série de conflitos interestatais nos quais a União Europeia agiu de modo bastante falho, como em Ruanda, na Somália, e no leste-europeu. Nesse sentido, a UE perdeu a oportunidade de se projetar como um ator global da segurança internacional, bem como ficou clara a dificuldade em sobrepor os interesses comuns aos interesses de cada Estado-membro:

Esta incapacidade que a União tem demonstrado para alcançar o seu grande objetivo da política externa, que passa essencialmente por “tornar a União capaz de se fazer ouvir numa voz única e de agir eficazmente ao serviço dos seus interesses e dos interesses da comunidade internacional” (Conselho Europeu de Bruxelas, Outubro 1993), ilustra de forma clara a prevalência

das vozes e dos interesses nacionais em matéria de política externa de segurança. (MAGALHÃES, 2016, p. 38)

Com a necessidade de alargamento da União, houve uma revisão do TEU, configurando no Tratado de Amsterdã em 1997, onde ficou constatada a consolidação dos três pilares, e as políticas de vistos, asilo e de imigração passaram do terceiro para o primeiro pilar, havendo também alterações na PESC. Em 2001, surgiu a Declaração de Laeken para discussão sobre o futuro da UE, levando em conta a importância de sua participação no cenário internacional. E então, foi adotado o Tratado de Lisboa em 2007, mais um passo relevante para o âmbito político na União Europeia. A PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa passou a se chamar Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD, e a UE assumiu uma personalidade jurídica, ou seja, poderia assumir tratados e participar de organizações internacionais. Esse reconhecimento externo da UE, a tornou capaz de projetar uma representação externa (MAGALHÃES, 2016).

Após os atentados nos EUA, de 11 de setembro de 2001, os países mais desenvolvidos do sistema internacional passaram a encarar segurança sob os novos desafios do século XXI. Não foi diferente na União Europeia, porém, havia necessidade de uma maior coerência no enfrentamento dos desafios da segurança e nas estratégias adotadas. Nesse contexto, surgiu a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança em 2003, colocando objetivos em matéria de segurança, sucedida por um segundo relatório produzido em 2009:

Pela primeira vez foram estabelecidos princípios e definidos objectivos claros para promover os interesses da União Europeia em matéria de segurança, com base nos nossos valores fundamentais. A sua abordagem é global e mantém toda a sua relevância. (ESTRATÉGIA EUROPEIA EM MATÉRIA DE SEGURANÇA, 2009)

Foram três os objetivos: enfrentar as ameaças – algumas ameaças são consideradas as principais, como o terrorismo, proliferação de armamentos de destruição maciça, conflitos regionais –; criar segurança na vizinhança – isto é, realizar cooperações para que hajam países estáveis no entorno da UE, sobretudo ao leste da Europa e na margem do mediterrâneo –; criar uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo – busca imprimir a necessidade de um ambiente internacional dotado da boa governança, do respeito aos direitos humanos, busca da paz e sem conflitos. Com a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança:

[...] aumentou ainda mais a consciencialização dos governos europeus sobre a gravidade do terrorismo na Europa e sobre a necessidade de reforçar a cooperação na prevenção e luta contra essa e outras ameaças. Seguindo esta

lógica e devido aos ataques, os Estados-membros aumentaram as negociações sobre a gestão e controlo das fronteiras, a imigração, o combate ao terrorismo e ao crime organizado. (MAGALHÃES, 2016, p. 43)

Em 2010 foi instituída a Estratégia de Segurança Interna, para que houvesse uma maior definição das operações no que tange à segurança interna e externa. Em 2015, foi exposta a reafirmação dos objetivos da Estratégia de Segurança Interna, com três áreas de ação prioritárias: combate ao terrorismo, combate à criminalidade transnacional e a luta contra cibercriminalidade (MAGALHÃES, 2016). Os objetivos demonstram a complexidade das ameaças a serem enfrentadas pela UE, por elas não possuírem uma limitação geográfica, e, portanto, demandarem a cooperação com países vizinhos em matéria de segurança. É nesse sentido que a UE busca aliados para combater as ameaças do continente, como constata Magalhães,

Hoje, com o advento de novas ameaças transnacionais (ou pelo menos percebidas como novas pelos líderes políticos), onde se podem incluir fenómenos tão diversos como a degradação ambiental, a propagação transnacional de doenças infectocontagiosas, o terrorismo transnacional e a criminalidade transnacional organizada (Sira e Gräns 2010, 3), as fronteiras nacionais já não constituem um obstáculo à sua ação e cooperação. São atores transnacionais que só podem ser combatidos numa lógica, também ela, transnacional ou multilateral, constituindo redes formais de luta contra inimigos. (MAGALHÃES, 2016, p.41)

Em 2015 também foi criada a Estratégia Global para a Segurança para adicionar valor à União de segurança na UE. Nesse sentido, uma série de políticas relacionadas à segurança foram expostas no documento, e dentre elas, está um padrão comum de gerenciamento de fronteira, para a prevenção de crimes transnacionais. Para cuidar melhor do assunto, a Estratégia conta com a Agenda Europeia sobre Migração. Em suma, a UE precisa manejar os desafios da segurança interna e externa a fim de proporcionar uma coerência nas suas ações diante das ameaças enfrentadas, levando-se em conta que com a globalização esses desafios para a segurança interna e externa ficaram mais interligados. E nesse sentido, as políticas de regulamento de Asilo e da imigração necessitam seguir essa lógica, para que um fracasso nas cooperações nessas matérias não dificultem a proteção dos refugiados.

2.4 – A Turquia como um *stepping stone* e a securitização do regime para refugiados

A Turquia é estratégica nas suas relações com a União Europeia, uma vez que ela é bem próxima geograficamente do bloco europeu, e está há anos inserida no processo de

negociação de adesão como membro da UE. A proximidade com a UE foi permitida de uma forma mais acentuada no pós-guerra fria, com a ocidentalização em sua política externa (ARKAN, 2016). Embora haja diferenças marcantes entre ambos os lados, como a identidade, eles conseguem estabelecer uma certa combinação de interesses para realizar diversas cooperações. Na crise dos refugiados, a UE encontrou na Turquia um importante aliado para a contenção do fluxo de refugiados, por ser um país que recebe muitos imigrantes e refugiados, e considerado como um país de trânsito.

Nesse sentido, como há um grande fluxo migratório da Turquia para a UE, ela seria uma importante aliada para a diminuição do número de refugiados – e de fato, em 2016 e 2017 decaiu o número de refugiados na UE, já mostrado no primeiro capítulo. Em classificação de uma Rede de estudos sobre migrações da UE – *EU Network on International Migration, Integration and Social Cohesion*¹⁵ (IMISCOE) – são colocadas seis categorias de países que fazem parte do trânsito da migração (DÜVELL; PASTORE 2008 apud DARK; GÖRGÜLÜ): Países de origem, países que são posto de paragem, países considerados “*stepping stone*”¹⁶, países que são os primeiros países de chegada na UE, países que são rotas dentro da UE e países que são destinações finais na UE. Dentro disso, a Turquia se insere na categoria *stepping stone*, junto com a Ucrânia, Sérvia, Líbia e Marrocos, e também, considerada o maior *stepping stone* destes (DARK; GÖRGÜLÜ, 2017).

Um outro fator que é necessário entender sobre a importância que a Turquia tem para a UE conseguir manter os refugiados para além das fronteiras, é a abertura que o país possui em receber concessões da UE – uma vez que ela é um importante país de trânsito. Como aponta Greenhill (2016), alguns países podem utilizar as crises migratórias como um meio para realizar coerção, de modo a conseguir certos interesses¹⁷. O nome utilizado para isso é *coercive engineered migration* – CEM, que segundo o autor, são movimentos migratórios manipulados por um Estado a fim de produzir concessões políticas, econômicas ou militares de um ou mais Estado-alvo. Dentro da CEM há três tipos de Estado: provocadores, geradores e oportunistas, que buscam a concessão, onde a Turquia se encaixa como oportunista. Dentro disso, ela não possui uma ação direta na provocação da crise migratória, mas ela aproveita o fluxo, de modo que se houver um fechamento de suas fronteiras ou uma recusa em colaborar com o Estado-alvo, ele pode gerar uma crise ainda maior para a UE. É nessa lógica, que a UE

¹⁵ Migrações, Coesão Social e Governança.

¹⁶ Os autores utilizam essa definição, porém, não desenvolvem um conceito. Segundo o dicionário Collins, *stepping stone* é um trabalho ou evento que ajuda alguém a realizar um progresso ou uma linha de grandes pedras que possibilita o caminho para atravessar um rio ou um riacho raso.

¹⁷ Greenhill (2016) define coerção como a prática de induzir ou prevenir mudanças em comportamentos políticos através do uso de ameaças, intimidação ou outras formas de pressão.

abriria algumas concessões com o objetivo de promover os seus objetivos do controle de refugiados.

Além de a Turquia estar estabelecida em um ponto estratégico, no Mar Mediterrâneo, e próximo à União Europeia, ela possui a responsabilidade de manter boas relações tanto com o ocidente quanto com o oriente. E após a guerra fria, as relações com o ocidente tem um grande peso para sua inserção no ambiente internacional, como afirma Arkan (2016, p.140):

Esse discurso levemente modificado tem por objetivo representar a Turquia como um ator chave nas relações internacionais que não apenas possuía historicamente laços com as regiões do entorno, mas que também suportar o potencial de ser um parceiro valioso para a Europa. (tradução nossa)¹⁸

Devido a sua história e posição geográfica estratégica, a Turquia possui a oportunidade de construir um papel relevante no cenário regional e internacional, de um país não somente voltado para as relações econômicas, políticas e de segurança com a União Europeia e os países da Ásia, mas preocupado com o desenvolvimento humanitário e o respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, o país busca a inserção como um ponto de conexão entre o oriente e o ocidente, sobretudo com o peso que possuem as negociações de adesão à UE. No ponto cinco da Declaração, a UE promete a concessão de vistos para os cidadãos turcos, e no seis, a UE estabelece o desembolso de ajuda financeira para os programas de proteção aos refugiados que voltarem à Turquia. No ponto sete, ambos os lados acordam em prosseguir com a União Aduaneira, refletindo a vontade da União em transferir algumas vantagens em troca de responsabilidade; e da parte da Turquia, em conseguir concessões em troca de certa operacionalização. No termo oito, as partes deixam claro que o processo de negociação de adesão da Turquia à UE seria redinamizado e acelerado. Apenas no último ponto, os lados se comprometem a se esforçar para um ambiente mais seguro no interior da Síria e em áreas de fronteira com a Turquia. Embora as relações UE-Turquia não tenham sido construídas com uma certa linearidade e constância históricas, no período atual, a imagem da Turquia como um país do oriente capaz de dialogar com a UE, apesar de todas as diferenças históricas, religiosas e identitárias, é fundamental para cooperações conjuntas no regime do refúgio:

É importante aqui notar que a auto-imagem da Turquia *vis-à-vis* o Mediterrâneo não depende de um papel de construção da nação como um modelo, mas ter um impacto na região através de melhores relações políticas

¹⁸ This slightly modified discourse aimed to represent Turkey as a key actor in international affairs that not only had strong historical ties with the regions surrounding it, but also bore the potential to be a valuable partner to Europe (Arkan, 2015, p.140).

e econômicas, bem como nos instrumentos de *soft power* [...] Nesse contexto, o potencial da Turquia para apoios aparenta ser crucial para sua cooperação com a UE. (DARK; GÖRGÜLÜ, 2017, p.15 tradução nossa) ¹⁹

Sendo assim, a aproximação dos países na questão dos refugiados segue lógica, segundo a qual, por um lado, a UE busca um aliado forte, capaz de absorver o fluxo de refugiados, e por outro lado, a Turquia busca um aliado forte, capaz de potencializar a sua inserção internacional. Em termos de interesses, já ficou claro como ambas as partes buscam satisfazer objetivos que vão além de simplesmente reduzir o fluxo de refugiados e reduzir as taxas dos crimes relacionados às rotas de migração em direção aos Estados-Membros da UE. O regime demonstra que nenhuma das partes possui claro objetivo de proteção dos refugiados, e de promoção da segurança humana. A União Europeia, na pretensão de utilizar mecanismos para a diminuição da entrada de refugiados, utilizou de meios que evidenciam certa influência sobre a Turquia, e o desejo da posição de poder sobre a Turquia, principalmente no que tange à membresia da UE:

A UE exercita esse poder através da abertura ou recusa de abertura dos capítulos do processo de 'negociação' de membresia, através do qual fechar ou recusar a abrir capítulos dependendo de quais condições forem preenchidas, e através da examinação de mudanças domésticas em relatórios de progressão anuais. Portanto, isso se apoia na *carrot* (progresso para a membresia na UE) e *stick* (retenção da *carrot*)[...] ²⁰ (MUEHLENHOFF, 2016, p.296, tradução nossa)

Se por um lado, a Turquia é um país apto para estabelecer acordos sobre refugiados e dar assistência em relação ao fluxo e trânsito migratório, ela parece não ser um país apto a estabelecer relações mais próximas com a UE, do ponto de vista daquela organização. O processo de negociação formal de adesão da Turquia dura desde 2005, e o primeiro pedido de adesão como membro pela Turquia foi feito em 1987, no entanto, ele encontrou uma série de circunstâncias que têm atrasado as negociações. A questão de identidade – embora tenha havido pequenas mudanças, com o pós-guerra fria no seu posicionamento – é um dos principais fatores para que haja certo distanciamento e entraves na questão da membresia na UE (Arkan, 2016, p.140):

¹⁹ It is important here to note that Turkey's self-image vis-à-vis the Mediterranean is not dependent on a nation-building role or imposing itself as a model, but having an impact in the region through better economic and political relations as well as its soft power instruments[...] In this context, Turkey's potential for assistance appears to be crucial for its cooperation with the EU (Dark; Görgülü, 2017, p.15).

²⁰ The EU exercises this power through the opening of or refusal to open chapters within the membership 'negotiation' process, through the closing or refusal to close chapters depending on whether conditions are fulfilled, and through the scrutinising of domestic changes in annual progress reports. It therefore relies on a carrot (progress towards EU membership) and stick (withholding the carrot)[...](Muehlenhoff, 2016, p.296).

O aumento da xenofobia na Europa, seguindo particularmente os ataques de 9/11, e as referências à ideia do ‘choque de civilizações’ em referência ao futuro da Turquia na Europa também teve seu impacto na deterioração das relações entre os dois lados, cujos efeitos são sentidos ainda hoje. (tradução nossa)²¹.

Essa relação ainda sofre o peso da diferença em vários campos, entre os dois lados. A Turquia sofre influências em suas instituições políticas e econômicas para acomodar a lógica europeia e continuar no caminho para a membresia. Da mesma maneira, o programa de liberalização de vistos para turcos, que teve início em 2013, e também é um dos pontos de concessão da Declaração, serve para identificar instrumentos de influência, como *stick* e *carrot*, uma vez que essa concessão se dá em troca do recebimento e responsabilidade pelos imigrantes considerados ilegais, não aceitos na UE (MUEHLENHOFF, 2016).

Um importante fator que cabe ressaltar é a forma com que a União Europeia tem lidado com a crise dos refugiados, demonstrando que o gerenciamento dessa crise, ultrapassa as potencialidades supranacionais da UE, para acomodar os interesses nacionais de Estados-membros, que convergem no quesito distanciamento dos refugiados, securitizando a agenda. As políticas de refúgio e imigração tendem a dividir as sociedades entre aqueles que são contra a chegada e permanência de refugiados e aqueles que são a favor, de modo que em muitos países da UE, a posição daqueles que são contra é majoritária, enquanto em outros, não. Ademais, como já dito, governos podem endossar ou diminuir o discurso xenófobo contra os refugiados. Isso gera uma heterogeneidade, não de identidade, mas de opiniões e interesses, dentro da União Europeia (GREENHILL, 2016), enfraquecendo os mecanismos institucionais de regulação da migração e do asilo, e impulsionando a organização a estabelecer acordos com terceiros para lidar com os refugiados, de modo a mantê-los distantes.

²¹ Increasing Islamophobia in Europe, particularly following the attacks of 9/11, and the references to the ‘clash of civilisations’ idea in reference to Turkey’s future in the Europe also had its impact on the deteriorating relations between the two sides, the effects of which are still felt today (Arkan, 2016, p.140).

CAPÍTULO 3

A DECLARAÇÃO UNIÃO EUROPEIA-TURQUIA PARA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS: ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA

A compatibilização entre o discurso e a prática no tocante ao regime para refugiados é um fator imprescindível para o cumprimento da proteção dos refugiados em solo europeu. Com vista a analisar as consequências da Declaração União Europeia-Turquia para os refugiados enquadrados nessa cooperação, será exposto o sistema de asilo da União Europeia e Turquia, bem como o que as partes declaram acerca da proteção dos refugiados, contrapondo-se com a prática – recebimento, distribuição e proteção dos refugiados – desde a assinatura da Declaração. O Tratado de Lisboa da UE de 2009 incluiu a Carta dos Direitos Fundamentais – que havia sido promulgada em 2000, como vinculativa juridicamente, isto é, o seu cumprimento se tornou obrigatório entre as instituições da UE – Parlamento Europeu, Comissão Europeia e Conselho Europeu – e os Estados-membros. A Carta trata de vários aspectos, desde o direito à vida, à proteção contra trabalho escravo e a liberdade de cidadania, entre outros. Na Carta, o artigo 18º trata sobre o direito de asilo a nível europeu, e o artigo 19º trata nos dois parágrafos que:

1. São proibidas as expulsões colectivas. 2. Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes. (CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, 2000).

3.1 – Discurso na UE: O Sistema de regulação de Asilo na UE e sua (in)eficiência

Em termos de cooperação sobre migração, a União Europeia possui arcabouço solidificado. Desde a década de 90, a UE veio desenvolvendo acordos sobre migração. Em 1990, os Países-membros assinaram a Regulamento de Dublin, também conhecido como Convenção de Dublin, que somente entrou em vigor em 1997. Em 2003, foi substituído por Dublin II. O Regulamento previa o gerenciamento da distribuição dos refugiados de forma a respeitar os refugiados, uma padronização dos procedimentos adotados para a concessão do *status* de asilo aos refugiados, e determinou qual país seria responsável pela análise dos pedidos apresentados por algum refugiado na UE. Nesse sentido, se o requerente de asilo chegar a um país-membro da UE por meio de um país não membro, é esse o país responsável por analisar o pedido de asilo. No documento, os países signatários afirmam a necessidade do

regulamento, considerando que:

“[...] o objectivo fixado pelo Conselho Europeu de Estrasburgo[...] no sentido de proceder a uma harmonização das respectivas políticas de asilo; DECIDIDOS, por fidelidade à sua tradição humanitária comum, a assegurar aos refugiados uma protecção adequada, em conformidade com as disposições da Convenção de Genebra [...] pelo Protocolo de Nova Iorque²² [...] relativos ao estatuto dos refugiados[...] CONSIDERANDO o objectivo comum da criação de um espaço sem fronteiras internas, no qual será nomeadamente assegurada a livre circulação de pessoas [...] CONSCIENTES da necessidade de tomar medidas para evitar que a realização desse objectivo provoque situações que possam vir a deixar o requerente de asilo demasiado tempo na incerteza acerca da decisão que será tomada sobre o seu pedido e empenhados em dar a todo e qualquer requerente de asilo a garantia de que o seu pedido será analisado por um dos Estados-membros e em evitar que os requerentes de asilo sejam sucessivamente enviados de um Estado-membro para outro sem que nenhum desses Estados se reconheça competente para analisar o seu pedido de asilo; EMPENHADOS em continuar o diálogo iniciado com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados para atingir os objectivos acima expostos[...] (Convenção de Dublin, 1997, grifo nosso)

No tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993, foram adotadas disposições para a harmonização da política migratória entre os Estados-membros. Foi a primeira tentativa da UE de oferecer um carácter comunitário a políticas de migração. No tratado de Amsterdã que entrou em vigor em 1999, foi proposta a reforma da Convenção de Dublin, sendo este o Tratado que estabeleceu as bases para a criação de um Sistema de asilo comum, o SECA. A criação do SECA foi um marco, no sentido de dar continuidade ao que a UE já vinha desenvolvendo sobre políticas comuns de imigração e asilo. Dentro do SECA foram implementadas novas normas, procedimentos e revisões, para o aprofundamento da cooperação em matéria de asilo comum. As reformas envolvendo o asilo foram as seguintes:

A Diretiva de Procedimentos de Asilo tem por objetivo:

[...]garantir que são tomadas decisões mais justas, céleres e de melhor qualidade. Os requerentes de asilo com necessidades especiais receberão o apoio necessário para justificarem o seu pedido de asilo e os menores não acompanhados e as vítimas de tortura beneficiarão de maior proteção. (SECA Factsheet. Comissão Europeia, 2014)

A revisão da Diretiva de Condições de acolhimento visa:

²² Conhecido, e já mencionado como Protocolo de 1967.

[...]assegurar que existem em toda a União Europeia condições humanas e materiais de acolhimento dos requerentes de asilo (por exemplo, em matéria de alojamento) e que os seus direitos fundamentais são plenamente respeitados. (SECA Factsheet. Comissão Europeia, 2014, grifo nosso)

A revisão da Diretiva do Estatuto do refugiado procura:

[...]clarificar os motivos para a concessão de proteção internacional e, desse modo, contribuir para a coerência das decisões de asilo. Melhora também o acesso aos direitos e às medidas de integração por parte dos beneficiários de proteção internacional. (SECA Factsheet. Comissão Europeia, 2014, grifo nosso)

A reforma do Regulamento de Dublin busca o reforço da:

[...] proteção dos requerentes de asilo durante o processo de determinação do Estado responsável pela análise do pedido, clarificando as regras que regem as relações entre Estados-Membros. Criou ainda um sistema para detetar precocemente os problemas que possam ocorrer nos sistemas nacionais de asilo e de acolhimento e abordar as suas causas mais profundas antes que estes se transformem em verdadeiras crises. (SECA Factsheet. Comissão Europeia, 2014)

E por último, a reforma do Regulamento da Eurodac – mecanismo de registro e base de dados de asilos

[...]permite o acesso das autoridades policiais, em circunstâncias estritamente limitadas, às bases de dados europeias de impressões digitais dos requerentes de asilo, a fim de prevenir, detetar ou investigar crimes graves, nomeadamente homicídios ou atos de terrorismo. (SECA Factsheet. Comissão Europeia, 2014)

Além do mais, o Tratado de Amsterdã pretendeu organizar a política de imigração e asilo na UE através de planos de ação consecutivos, com cinco anos de duração, que incluíam o Programa de Tampere – de 1999 a 2004 –, o Programa de Haia – de 2005 a 2009 – e o Programa de Estocolmo – 2010 a 2014 – (Boswell, Geddes, 2011 apud Viana, 2012). O Programa de Tampere determinou o compromisso dos Estados-membros em criar um sistema de asilo comum e conceber o direito de liberdade de circulação e residência, com o propósito de diminuir a exclusão social dos imigrantes. O programa de Haia reafirmou o objetivo de criar um sistema comum de asilo, e estabeleceu dez prioridades para reforçar o espaço da liberdade, segurança e justiça na UE, que são elas: Reforçar os direitos fundamentais e a cidadania; Lutar contra o terrorismo; Definir uma abordagem

equilibrada sobre a migração, Desenvolver uma gestão integrada das fronteiras externas da União; Instaurar um procedimento comum em matéria de asilo; maximizar o impacto positivo da imigração, Encontrar um justo equilíbrio entre o respeito da vida privada e a segurança na partilha de informações; Elaborar um conceito estratégico para a criminalidade organizada, Garantir um verdadeiro espaço europeu de justiça; Partilhar as responsabilidades e assegurar a solidariedade (PROGRAMA DE HAIA: 10 PRIORIDADES PARA OS PRÓXIMOS CINCO ANOS, 2005). O Programa de Estocolmo reforçou os compromissos adotados no programa de Haia (BOSWELL; GEDDES, 2011apud VIANA, 2012).

Em Junho de 2018 se iniciaram as negociações para a reforma do Sistema de Dublin, cuja revisão já havia sido proposta, na busca de um sistema mais eficaz e solidário de distribuição dos solicitantes de asilo. Para esse objetivo, o parlamento europeu propôs as seguintes mudanças:

O país ao que um requerente de asilo chega pela primeira vez deixa de ser automaticamente responsável pelo processamento do pedido de asilo; Os requerentes de asilo com uma “ligação genuína” a um determinado país da UE devem ser transferidos para esse país; Aqueles requerentes sem uma “ligação genuína” com um país da UE devem ser “partilhados” de forma justa entre todos os Estados-Membros. Os países que se recusarem a participar na transferência de requerentes de asilo poderão perder acesso a fundos europeus; As medidas de segurança devem ser intensificadas e todos os requerentes de asilo devem ser registados à chegada, devendo as suas impressões digitais ser verificadas nas bases de dados relevantes da UE; As disposições sobre menores devem ser reforçadas e os procedimentos de reagrupamento familiar devem ser acelerados. (PARLAMENTO EUROPEU, Reforma do sistema de asilo da UE: a posição do Parlamento sobre o Regulamento de Dublin, 2018)²³

O Sistema Europeu Comum de Asilo se mostra ineficiente à medida que estão imbuídos de interesses estatais para o seu cumprimento. Na prática, o regulamento migratório funciona muito mais no sentido de distanciar os refugiados, do que manter um sistema de asilo humanizado e coerente, como refere Schuster (2011, apud SARAIVA, M., 2017):

[...] a política europeia comum de asilo procura reduzir a possibilidade dos refugiados procurarem a Europa, afastando do ordenamento jurídico comunitário algumas garantias dadas pela Convenção de Genebra.

²³ Retirado de uma matéria do site do parlamento europeu, denominada: Reforma do sistema de asilo da UE: a posição do Parlamento sobre o Regulamento de Dublin. Fonte: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/a-posicao-do-parlamento-sobre-o-regulamento-de-dublin>>

Desse modo, a regulação do asilo na União Europeia envolve questões passíveis de discordância entre um Estado-membro e outro, gerando desestímulos aos países para estabelecerem uma cooperação justa em matéria de asilo, como é o caso das negociações da revisão do Regulamento de Dublin em Junho de 2018, que ocorreu sem resultados²⁴ para os Estados-membros, sendo rejeitada por países 11 países: Itália, Alemanha, Áustria e Espanha, Polónia, a Hungria, a República Checa, a Eslováquia, a Estónia, a Letónia e a Lituânia, por razões distintas²⁵. Países localizados mais ao Norte não possuem a carga de processarem grande quantidade de pedidos de asilo, porque os refugiados chegam primeiro a países do Sul, no entanto, alegam que os refugiados não permanecem no Sul da Europa, mas seguem aos países do Norte por serem mais ricos²⁶. Em contrapartida, países do sul ou do leste, geralmente aqueles localizados nas fronteiras, tendem a receber maior número de refugiados, e são obrigados a processarem os pedidos de asilo sem antes poder mandá-los para outro país da EU, e nesse sentido, o fechamento de fronteiras é lógico do ponto de vista estatal, à medida que o intuito é barrar a entrada de migrantes e refugiados.

Assim, todos esses impasses que fazem parte da aplicação do Regulamento de Dublin, parecem longe de uma negociação e, por conseguinte, países com líderes nacionalistas, tendem a se fecharem ainda mais para as negociações de asilo comum. Estes países não querem receber mais refugiados, alegando que o Regulamento não restringe uma quota de refugiados. Nesse sentido, há brechas para países oferecerem incentivos para a vinda de refugiados, como foi o caso da Alemanha²⁷, como para não permitir a entrada de refugiados. A Macedônia e a Sérvia, por exemplo, fizeram parte de um acordo em 2016 que previa o fechamento da rota dos Balcãs²⁸ – rota bastante utilizada para a entrada na UE, a partir da Grécia, para a Macedônia, Sérvia, Croácia ou Hungria. Nessa ótica, apesar das políticas de asilo em comum visarem o melhor regulamento dos refugiados que entram na UE, elas têm sido aplicadas de maneira desnivelada dentro da EU, o que prejudica também aqueles que

²⁴ Itália e Países do Leste rejeitam nova política de asilo europeia. Fonte: <<https://www.publico.pt/2018/06/05/mundo/noticia/governos-eurocepticos-e-antiimigracao-unemse-para-travar-revisao-da-politica-de-asilo-1833357>>

²⁵ Divisões inviabilizam acordo sobre revisão do Regulamento de Dublin. Fonte: <<https://www.publico.pt/2018/06/13/mundo/noticia/divisoes-inviabilizam-um-acordo-para-a-reforma-do-sistema-de-asilo-da-ue-1834254>>

²⁶ The European Union's Dublin Conundrum. Fonte: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-unworkable-dublin-regulation-by-daniel-gros-2018-07>>

²⁷ Por que os refugiados querem ir à Alemanha? Fonte: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908_europa_refugiados_hb>

²⁸ Fechamento da rota dos Balcãs explicita divisão da UE. Fonte: <<https://www.dw.com/en/refugees-on-new-balkan-route-stuck-in-limbo/a-44509373>>

estão em busca de asilo.

Por mais que os Estados-membros busquem colaborar, de um ponto de vista formal, com a União Europeia no que tange às políticas comuns de regulamento do Asilo e da migração, o que se entende é que o gerenciamento do fluxo de refugiados tende a ser realizado de um modo securitizado. Ao longo das políticas desenvolvidas, constata-se que os interesses dos países persistem sobre os direitos dos refugiados. O discurso de caráter humanista está presente em vários dos acordos sobre asilo e migração, no entanto, a aplicação do discurso é distante dos ideais, mostrando que os interesses estatais e de segurança persistem na UE.

3.2 – Discurso e prática na Turquia no contexto da Declaração: Existe acolhimento e proteção?

A Turquia possui um sistema de Asilo, primeiramente, baseado em sua ratificação à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967, e depois, em 2013, adotando a Lei sobre Estrangeiros e Proteção Internacional²⁹ que entrou em vigor em 2014. Essa lei configurou um marco no sistema de proteção de refugiados na Turquia, estabelecendo um corpo civil para asilos e migração com provisões sobre direitos humanos e direitos de migrantes, requerentes de asilo³⁰ e refugiados. A Turquia não foi o país responsável pela iniciativa de elaborar a Declaração, porque a tentativa de resolver a crise migratória na UE era de interesse principalmente dos países da UE. No entanto, a Turquia aceitou abrigar os refugiados provenientes da Declaração – aqueles considerados ilegais, conforme o primeiro item da Declaração. As condições de acolhimento e permanência dos refugiados na Turquia são passíveis de questionamento. Em primeiro lugar, porque o país aceitou o compromisso em receber todos os refugiados que forem considerados irregulares na Grécia. E em segundo lugar, porque o país necessita oferecer com padrões dignos de sobrevivência, por ser considerado um país seguro pela UE³¹.

Após a assinatura da Declaração, informações disponíveis sobre os refugiados na Grécia apareceram em número bem maior do que a situação dos refugiados na Turquia, tornando difícil a averiguação do compromisso da Turquia com os direitos dos refugiados.

²⁹ Em inglês: The Law on Foreigners and International Protection (LFIP).

³⁰ Um requerente de asilo é alguém que ainda não teve o seu pedido processado (ACNUR).

³¹ “O direito internacional (Convenção de Genebra) e o direito da UE (Diretiva Procedimentos de Asilo) consideram que um país é seguro quando assenta num regime democrático e quando, de uma forma geral e coerente, não regista: Perseguições; Atos de tortura ou penas ou tratamento desumano ou degradante; Ameaças de violência; Conflitos armados” (Comissão Europeia. Lista de Países da UE de Países Seguros). Fonte: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migrati=on/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pt.pdf>

Nesse sentido, o Departamento de Migração de uma Universidade no Amsterdã³² procurou preencher essa lacuna de informações, com uma pesquisa fundada pelo Conselho de Refugiado Holandês. A pesquisa demonstra na prática uma série de ações ou inações que denotam violações nos padrões humanos de sobrevivência aos refugiados.

O número de refugiados que retornaram à Turquia soma o total de 1.711, segundo dados atualizados em Setembro de 2018 do site do Ministério de Interior da Turquia³³. Segundo a pesquisa, até Junho de 2017, 1,013 refugiados não-sírios foram retornados à Turquia e 707 destes foram retornados aos seus países de origem a partir da Turquia, por ser entendido que não necessitavam de proteção internacional. Esse fator acontece porque a Turquia entende que se o refugiado adentrou em um país da União Europeia e solicitou refúgio, ele não tem direito de solicitar o mesmo na volta à Turquia. Para se ter uma ideia, 56 daquele total de 1,013 que retornaram à Turquia, tentaram solicitar asilo na Turquia, e apenas dois destes foram contemplados com o *status* de asilo, enquanto outros foram negadas ou ainda estão em espera (Comissão Europeia, 2017 apud ULUSOY; BATTJES, 2017). O fator intrigante é que nem a Comissão Europeia nem as autoridades turcas oferecem informações mais profundas sobre a devolução dos refugiados da Turquia para seus países de origem (ULUSOY; BATTJES, 2017).

Os refugiados sírios que retornam da Grécia possuem um sistema de proteção diferente, por conta do sistema de proteção temporário, adotado em Outubro de 2014 na Turquia, com vista a regular o sistema de asilo para o grande fluxo de refugiados sírios na época, em direção à Turquia, colocando que: “Nacionais Não-sírios são preliminarmente aceitos como migrantes irregulares enquanto os nacionais sírios são considerados como beneficiários do sistema de proteção temporário na Turquia.”³⁴(Ulusoy; Battjes, 2017, p. 16, tradução nossa). Sobre o recebimento, há um campo de refugiados para aqueles que são mandados de volta da Grécia para a Turquia e são nacionais sírios, o *Düziçi Temporary Accommodation Camp*, onde ficam até legalizarem os seus status como asilo na Turquia, sem restrição, como não é o caso das outras nacionalidades. Quanto às condições de vida e à integração na sociedade, os refugiados sírios são providos com campos de acomodação temporária, outros, vivem nas cidades. Em um relatório do Programa Mundial de Alimentos –

³² Vrije Universiteit Amsterdam Migration Law Section

³³ Ministério de Interior. Diretório Geral de Migração. Fonte: <http://www.goc.gov.tr/icerik6/return-statistics_915_1024_10104_icerik>

³⁴ “Non-Syrian nationals are preliminarily accepted as irregular migrants while Syrian nationals are regarded as the beneficiaries of the temporary protection regime in Turkey.” (Ulusoy; Battjes, 2017, p. 16).

*World Food Program*³⁵ –, de 2016, foi exposto que 28% dos refugiados sírios que estão na Turquia viviam em prédios em construção ou em garagens e 1,4% viviam nas ruas, em tendas ou em abrigos coletivos.

Os refugiados não-sírios, que são considerados ilegais após o processamento do pedido de asilo na Grécia, foram transferidos a um Centro de detenção chamado *Pehlivanköy Removal Centre* – informações até Maio de 2017 –, onde eram mantidos em celas e sem permissão para se comunicarem com suas famílias, advogados e até com representantes da ACNUR, com apenas alguns minutos por dia para circular fora. Esses nacionais não-sírios também não recebem informações sobre seus direitos e sua situação dali em diante, sendo negado o acesso instituições que podem os ajudar, como ONGs e ACNUR. Além do mais, os refugiados são aconselhados pelos funcionários do Centro a não aplicarem por proteção internacional uma vez que eles não estão permitidos a pedir asilo na Turquia, já que tentaram na Grécia. O intrigante disso tudo é que a Grécia não aceita o pedido de asilos de muitos e os manda de volta à Turquia, porque ela é considerada pela UE como um terceiro país seguro. A única possibilidade de um migrante não-sírio, que voltou da Grécia para a Turquia requerer asilo é através da intervenção de uma terceira parte: uma ONG ou um advogado (Ulusoy; Battjes, 2017).

3.3 – A situação dos refugiados na Grécia a partir da Declaração UE-Turquia: Segurança para quem?

Embora o acolhimento dos refugiados sírios e dos refugiados de outras nacionalidades seja realizado em condições ruins pela Turquia, a quantidade de refugiados que voltam à Turquia porque tiveram seus pedidos de asilo negados na Grécia não segue o mesmo ritmo dos que chegam à Grécia. Em consequência, há muitos refugiados em ilhas gregas, em campos cheios, com sérios riscos à saúde física e mental³⁶, esperando a aceitação ou negação do pedido de asilo, abrindo espaço para graves violações da integridade física e mental dos refugiados que estão na Grécia.

No ano de 2017, um total de 29,718 refugiados e migrantes chegaram em ilhas gregas, e até Julho de 2018, um total de 16,262 chegaram. Somente a ilha de Lesbos recebeu mais da metade (53%) até Julho de 2018, seguido por Samos (20%), ilhas Dodecanese (13%) e Creta

³⁵ Off-Camp Syrian Refugees Report. A food security report. Disponível em: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp282921.pdf?_ga=1.195447276.1328830231.1478141578>

³⁶ EU-Turkey deal: the burden on refugees in Greece. Fonte: <<https://openmigration.org/en/analyses/eu-turkey-deal-the-burden-on-refugees-in-greece/>>

(1%). O número de refugiados que têm retornado à Turquia, no período de Março de 2016 – Assinatura da Declaração – até Julho de 2018, é significativamente menor, devido à demora no processamento dos pedidos de asilo, como mostra a tabela:

Figura 1: Retornos da Grécia à Turquia de Março de 2016 a Julho de 2018

Total returns under the Greece-Turkey Bilateral protocol since 21 March 2016	Total returns under the EU-Turkey Statement in 2016 and 2017	Total returns under the EU-Turkey Statement in 2018	Overall total
600	1485	139	2224

Fonte: Frontex

As implicações do Acordo entre a União Europeia e Turquia para os refugiados na Grécia precisam ser observadas, levando em conta que as motivações do acordo demonstram estar distantes de visar a proteção do refugiado, e do foco humanista, presente em alguns documentos da União Europeia – como colocadas em seções anteriores. Como prevê o primeiro item da Declaração, os migrantes que chegam às ilhas gregas a partir da Turquia, necessitam aguardar até regularização de seu *status*, para ter o conhecimento se o requerimento de asilo foi aceito ou não:

[...] Os migrantes que chegam às ilhas gregas serão devidamente registrados e todos os pedidos de asilo serão tratados individualmente pelas autoridades gregas em conformidade com a Diretiva Procedimentos de Asilo, em cooperação com o ACNUR. Os migrantes que não pedirem asilo ou cujos pedidos tenham sido considerados infundados ou não admissíveis, nos termos da referida diretiva, serão devolvidos à Turquia [...] (DECLARAÇÃO UE-TURQUIA, 18 DE MARÇO DE 2016. CONSELHO EUROPEU, grifo nosso)

Após a Declaração entrar em vigor, o que se observou foi que à medida que os refugiados iam chegando às ilhas gregas – porque é lá que eles precisam permanecer sem poder adentrar ao centro da Grécia –, os pedidos de asilo, não iam sendo processados a uma velocidade considerável para manter condições dignas de sobrevivência nos campos, causando a lotação de campos. Em 2017, dezenas de milhares de refugiados estavam presos em ilhas gregas, passando por situações degradantes e com altos níveis de estresse (FARHAT et al., 2018). Após os primeiros dois meses da Declaração, em 2016, os processamentos de asilo e os retornos à Turquia ocorreram de forma eficiente, no entanto uma decaída aguda na qualidade da operacionalização aconteceu a partir de então, devido à falta de recursos na

Grécia. Desse modo, a proibição em seguir adiante quando chegam nas ilhas gregas – que a Declaração impôs –, leva ao enclausuramento de refugiados, que se acumulam dia após dia, colocando uma pressão no gerenciamento de asilo da Grécia, que não funciona na mesma velocidade quanto à quantidade de refugiados que chegam por dia, o que proporciona uma certa paralisação do sistema de asilo do país (ULUSOY; BATTJES, 2017).

Para se ter uma ideia das consequências que a Declaração impõe para aqueles refugiados que chegam à Grécia, uma pesquisa se propôs a investigar sobre a situação do estado de saúde mental dos refugiados sírios nas ilhas gregas – por estes comporem números significativos –, que estão presos à espera do resultado do pedido de asilo desde a Declaração. A pesquisa reuniu uma série de especialistas na área de saúde a fim de verificar as complicações mentais a que os refugiados estão sujeitos, utilizando a amostragem de refugiados sírios em algumas ilhas onde estão abrigados. O estudo demonstra sérias violações de condições dignas de vida.

Mesmo com os níveis de violência em seus países de origem, os refugiados estão enfrentando situações estressantes, que segundo afirmam podem ser pior do que em seu país de origem. Desde a partida, passando pelos países de trânsito como a Turquia, até a chegada na Grécia, esses refugiados vivenciam guerras, travessias arriscadas e perigosas, além do fato de sofrerem riscos de violência física ou sexual por parte de autoridades políticas ou outros refugiados. Dos abusos por parte de autoridades, incluem-se negar ao refugiado acesso ao requerimento de asilo e até mesmo uso de força física contra eles na entrada (ACNUR)³⁷. O mesmo estudo mostra que as situações nas quais eles se encontram na Grécia, enquanto são obrigados a permanecer, resultam em múltiplos sintomas psicológicos e de estresse, implicando em baixos níveis de saúde mental. Em relação à violência, muitos refugiados experimentaram algum tipo de violência em algum campo ou abrigo na Grécia, segundo o estudo. Dentre os tipos de violência sofridos, estão em sua maioria agressões físicas por parte de policiais, outros refugiados, e até mesmo populações locais, seguidos de ameaças, uso gás lacrimogênio e outros. O mesmo estudo afirma que:

Semelhantemente, participantes foram ameaçados com armas pelos contrabandeadores e atirados pela Guarda Costeira turca enquanto atravessavam o mar da Turquia para a Grécia. Ao chegarem na Grécia, participantes também encontravam violência se fossem pegos. Participantes mencionaram episódios de violência e tensão no campo, fazendo-os se preocuparem acerca da própria segurança e de suas famílias. Viver em tendas e possuir um sentimento forte de não ser protegido pela polícia aumenta o

³⁷ Fonte: <<http://www.unhcr.org/news/updates/2017/2/58b449f54/desperate-journeys-refugees-migrants-entering-crossing-europe-via-mediterranean.html>>

sentimento de insegurança. (FARHAT et al., 2018, p. 6, tradução nossa)³⁸

Em um relatório do Médico sem fronteiras, sobre o estado de saúde dos refugiados na Grécia, alegações de violências, foram mostradas:

Nós estávamos reclamando porque haviam muitas pessoas em nossa tenda, eu então caminhei para fora e eles [a polícia] me levaram a seu escritório [...] Eles me algemaram e empurravam minha cabeça para baixo dentro do carro. No escritório, eles continuavam a pressionar minha cabeça para baixo e apagaram a luz. Eles amarram ainda mais forte as algemas até que meus pulsos começaram a sangrar [mostra as cicatrizes] e eles pularam em minhas costas e me chutaram [...] Eu vim para procurar asilo porque eu estava em perigo no meu país de origem, mas agora eu estou em perigo de novo. A polícia aqui é como a segurança da Síria. Eles vêm com bastões e batem nas pessoas. Isso não é humano. Eu me sinto como um prisioneiro de guerra, não como um refugiado. (MSF, CONFRONTING THE MENTAL HEALTH EMERGENCY ON SAMOS AND LESVOS, p.6, tradução nossa)³⁹

Relatos de alguns dos refugiados entrevistados confirmam as condições indignas de sobrevivência, em contraponto com a proteção aos refugiados esperada com a Declaração, uma vez que ela foi realizada para diminuir tanto o fluxo e as situações de insegurança que as quais os refugiados estivessem envolvidos na travessia e chegada. Na pesquisa mencionada, sobre a saúde mental, alguns afirmaram que a vida como refugiado na Grécia, e a incerteza sobre o futuro eram prejudiciais ao bem-estar mental e os faziam se sentir marginalizados por viverem meses em campos isolados e por serem privados dos mesmos direitos que os cidadãos locais, o que tornava a vida deles na Grécia uma fonte de dor e sofrimento. Abaixo um dos relatos de um refugiado entrevistado na pesquisa:

Eu fui realmente humilhada aqui [na Grécia], e eu vivenciei até mesmo as bombas na Síria. Contudo, eu ainda tinha dignidade lá [na Síria]. Aqui, eu perdi completamente. Quando você tem que permanecer [um] longo período de tempo apenas para trazer comida para suas crianças. Meu filho me pediu por algumas *chips*, mas eu não pude comprar para ele. Na Síria, eu comprava

³⁸ Similarly, participants were threatened with guns by the smugglers and shot at by the Turkish Coast Guard when crossing by sea from Turkey to Greece. When crossing into Greece by land, participants also faced violence if caught. Participants mentioned tensions and violent episodes in the camp, making them worry about the safety of themselves and their families. Living in tents and the strong feeling of not being protected by the police increased the feeling of insecurity. (FARHAT et al., 2018, p. 6)

³⁹ We were complaining because there were too many people in our tent. I walked out and they [the police] took me to their office [...] They handcuffed me and pushed my head down in their car. In their office, they kept pressing my head down and they switched the light off. They tightened the handcuffs until my wrists were bleeding [shows scars] and they jumped on my back and kicked me. [...] I came to seek asylum because I was in danger back home, but now I am in danger again. Police here are like Syrian security. They come with sticks and beat people up. This is not humane. I feel like a prisoner of war, not a refugee. (MSF, CONFRONTING THE MENTAL HEALTH EMERGENCY ON SAMOS AND LESVOS, p.6)

tudo: roupas, comida, tudo. (FARHAT et al., 2018, p. 8, tradução nossa)⁴⁰

Além das condições indignas de sobrevivência, o que contribui ainda mais para o agravamento da saúde mental dos refugiados nos campos à espera, na Grécia, é a demora no processamento de asilo e a falta de informação sobre o processamento do pedido de asilo e o tempo do processamento. Para muitos, a incerteza sobre o futuro deles, e para onde eles seguirão é um fator que agrava o bem-estar, como relatam (FARHAT et al, 2018, p. 8-9): “Eles irão te aceitar na Europa? E quando eles irão te aceitar? Somente Deus sabe. Eu estou ficando mentalmente doente porque eu tenho estado nessa situação por 10 meses.” (tradução nossa)⁴¹

Outra – refugiada mulher – afirma:

Quando esse jogo irá terminar? Quando nós iremos sair desse lugar e da Grécia? Muitos de nós tem alguém na Europa, um filho ou um marido, do contrário nós poderíamos voltar ao nosso país: Nós preferimos morrer 60 vezes e não estar preso aqui.⁴²

A demora no processamento do status de asilo, expõe um problema no próprio Regulamento de Dublin e sobre o sistema de asilo da UE, uma vez que na teoria, o Regulamento supõe que haja um sistema de asilo justo a todos os Estados-Membros, mas na prática, se realiza de outra maneira, como afirma Magalhães (2017):

De acordo com relatórios dirigidos por organizações não-governamentais e governamentais, constatou-se que a Grécia tem colocado sérias barreiras aos refugiados para aplicarem asilo no país (falta de interpretes, longos períodos de espera, capacidade lotada dos centros de acolhimento), existindo mesmo o risco da violação do princípio da não-repulsão (UNHCR 2016 apud Magalhães, 2017, p.113).

Dentro do exposto, é evidente que um tratamento mais humano, com vista a diminuir o sofrimento causado aos refugiados na Grécia é necessário. Em virtude da busca pela restrição da entrada de refugiados na UE, quem sofre são aqueles que mais necessitam de proteção.

⁴⁰ I was really humiliated here [in Greece], and I have even experienced the bombing in Syria. However, I still had dignity there [in Syria]. Here, I lost it completely. When you have to stay [a] long time in line just to bring food to your children. My son asks me for some chips, but I can't buy them for him. In Syria, I was buying everything: clothes, food, everything. (FARHAT et al., 2018, p. 8)

⁴¹ “Will they accept you in Europe? And when will they accept you? Only God knows. I am getting mentally ill because I have been in this situation for 10 months.” (FARHAT et al., 2018, p. 8).

⁴² When is this game ending? When are we going [to get] out of this place and out from Greece? Most of us have someone in Europe, a child or a husband, otherwise we could go back to our country: We prefer to die 60 times and not to be stuck here (FARHAT et al., 2018, p. 8).

CONCLUSÃO

O regime internacional para refugiados é construído para a regulação das dinâmicas de refúgio. O refúgio, por sua vez, mostrou ser capaz de perdurar por anos, com intensificação ou diminuição do fluxo ao redor do mundo. A Europa, por estar geograficamente localizada próximo de países onde a guerra e a violência contra populações ainda é uma realidade, é um destino vislumbrado pela maioria dos refugiados, o que se intensificou desde o ano de 2015. A Declaração União Europeia-Turquia, assinada em 2016, objetivou a atenuação da chegada de refugiados, de modo a satisfazer a segurança do continente europeu contra as ameaças trazidas pelos refugiados, rompendo com a longa tradição humanista da União Europeia. O receio de mudanças que podem abalar a economia, a manutenção do bem-estar social, e ainda a segurança dos países, aliados ao sentimento xenófobo, alimentado entre boa parte dos cidadãos europeus, estabeleceu o cenário para a chegada do Acordo entre a Turquia e União Europeia sobre refugiados. A Turquia, por outro lado, demonstra ter um nível baixo de liberdade civil e individual, o que se estende aos refugiados que para lá vão, que além de sofrer com marginalização da sociedade, não contam com a proteção do governo.

As consequências do acordo são sentidas por milhões de pessoas que se encontram hoje abrigadas e presas em ilhas gregas, enquanto esperam a aprovação ou não do requerimento de asilo. Na Turquia o impacto também é sentido, porque se for negado o asilo, os refugiados voltam à Turquia, onde o tratamento dado aos refugiados demonstrou carecer de cuidados em conformidade com os direitos básicos dos refugiados. Isso acontece porque a Turquia, além de limitar geograficamente o que consideram refugiados, possui um sistema de asilo comum limitado, de modo que os refugiados que são mandados de volta da Grécia, não recebem a proteção necessária para garantir um refúgio seguro no país. A Declaração absorveu interesses políticos de ambas as partes e os traduziu em ações que não priorizaram o bem-estar dos cidadãos que necessitam de proteção internacional. O controle maior das fronteiras enfatiza os interesses estatais, porque se por um lado, visa diminuir a entrada de refugiados e regular o fluxo migratório, por outro, priva o refugiado do acesso às necessidades básicas do ser humano, como o bem-estar, e aumenta as chances de mortes, porque os refugiados tendem a pegar rotas mais perigosas.

Ao que se analisa, tanto os Países-membros da UE, como a Turquia, no que tange ao gerenciamento do fluxo de refugiados, possuem fortes interesses ligados à concepção estatal de segurança, concepção que impulsiona medidas insatisfatórias do ponto de vista humano na administração da crise do fluxo de refugiados, aumentando a lacuna entre o discurso e a

prática dentro do regime para refugiados. Quanto mais os Estados buscam soluções visando seus interesses políticos, de modo a preservar a segurança nacional, mais distante de buscar soluções com base em concepções humanistas eles se posicionam. Os Estados precisam estar cientes da importância da valorização e respeito aos direitos fundamentais do ser humano sem configurar um empecilho para o próprio cumprimento das legislações internacionais sobre os refugiados. Constatou-se que os interesses estatais mantiveram a securitização da agenda, dificultando a proteção que os refugiados necessitam.

REFERÊNCIAS

- ARKAN, Z. Imagining 'europe': Constituting Turkey's Identity on the path to Eu Membership. **Journal of Economic and Social Geography**, v. 107, n. 2, p. 134-146, 2016.
- BAPTISTE, R. **Policy Responses: Too Little or Too Late?**. In: BOULBY, M; CHRISTIE, M. Migration, Refugees and Human Security in the Mediterranean and MENA: Palgrave, Macmillan, 2018. p. 199-243.
- BACCARINI, M. P. O. SEGURANÇA COLETIVA E REGIMES DE SEGURANÇA. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, n. 10, p. 107-124, 2009.
- BEDIN, G. A. **Humanismo, Direitos do Homen e Relações Internacionais**. In: OLIVEIRA, M. O (Org). Configuração dos humanismos e relações internacionais. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 483-528.
- BELLO, V. **International Migration and International Security: Why Prejudice is a Global Security Threat**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2017.
- CHIUSIWA, J. How effective has the UNCHR been in fulfilling its mandate to protect refugees?. **Asia Pacific School of Economics and Management**, Australian National University, 1999.
- COMISSÃO EUROPEIA. SECA Factsheet, 2014. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_pt.pdf>. Acesso em: 20 Ago 2018.
- _____. EU-TURKEY STATEMENT, two Years On. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf>. Acesso em: 2 Set 2018.
- COMUNIDADES EUROPEIA. CONVENÇÃO DE DUBLIN, 1997.
- CONSELHO EUROPEU. DECLARAÇÃO UE-TURQUIA, 18 DE MARÇO DE 2016.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. ESTRATÉGIA EUROPEIA EM MATÉRIA DE SEGURANÇA, 2009
- FARHAT et al. Syrian refugees in Greece: experience with violence, mental health status, and access to information during the journey and while in Greece. **BMC Medicine**, 2018.
- FERGUSON, Y.H. Turkey and the EU: The Context Changes Again. **European Review**, v. 24, n. 3, p. 365–380, 2016.
- GÖRGÜLÜ, A; DARK, G. Turkey, the EU and the Mediterranean: Perceptions, Policies and Prospects. **Medreset**, n. 7, Junho 2017.
- GREENHILL, K. M. Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis. **European Law Journal**, v. 22, n. 3, p.

317-332, 2016.

HUYSMANS, J. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, p.751-77, 2000.

JERVIS, R. Security Regimes. **International Organization**, Cambridge, v. 36 (1982), n. 2, p. 357-378, maio 2009.

KRASNER, D. S. Causas estruturais e consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis interveniente. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

MAGALHÃES, P. S. **A União Europeia e a Segurança Humana – O Caso dos Refugiados Sírios**. 2016. 236 f. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Confronting the mental health emergency on Samos and Lesbos**. Disponível em: <<https://www.msf.org/sites/msf.org/files/2018-06/confronting-the-mental-health-emergency-on-samos-and-lesvos.pdf>>. Acesso em: 13 set 2018.

MUEHLENHOFF, H.L. Ambiguities of power: Struggle and resistance in (the relations between) Turkey and the European Union. **Cooperation and Conflict**, v. 51(3), p. 291-306, 2016.

ONU. ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951.

_____. ACNUR. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. 1967.

PUREZA, J. M. **Segurança Humana: Vinho Novo em Odres Velhos?** In: NASSER, R. M (Org). Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009. p.21-31

PARLAMENTO EUROPEU. CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, 2000.

_____. REFORMA DO SISTEMA DE ASILO DA UE. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20180615STO05927/a-posicao-do-parlamento-sobre-o-regulamento-de-dublin>>. Acesso em 13 Set 2018.

REIS, R. R; MOREIRA, J. B. REGIME INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS: MUDANÇAS E DESAFIOS. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

REIS, R.R. **Direitos Humanos e Conflitos Internacionais**. In: NASSER, R. M (Org). Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2009. p.55-62.

SARAIVA, L. E. M. **O desenvolvimento em África e a segurança da Europa: o caso da Guiné-Bissau**. 2010. 702 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa.

SARAIVA, M. F. A. R. G. A Securitização da crise dos refugiados na Europa. Implicações para o complexo de Regimes sobre Migrações Internacionais. **Revista de Estudios en**

Seguridad Internacional, v. 3, n. 1 (2017), p. 43-60, novembro 2016. Não paginado.

SILVA, K. S. **Humanismo e a Construção da União Europeia: Elementos para uma Nova Cultura**. In: OLIVEIRA, M. O (Org). Configuração dos humanismos e relações internacionais. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 391-441.

_____.; ALMEIDA, M. M. **O Acordo entre União Europeia e Turquia para Migrações: Uma Análise de seus Reflexos para o Regime Internacional de Direitos Humanos**. In: Seminário de Relações Internacionais Repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XXI, 3., 2016, Florianópolis, SC. Anais, ABRI, p.2-16.

TANNO, G. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, janeiro/junho 2003.

ULUSOY, O.; BATTJES, H. Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement. **VU Migration Law**, n. 15, 2017.

UNITED NATIONS. UNHCR. EUROPE MONTHLY REPORT, abril 2018. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63240>>. Acesso em: 5 Jun 2018.

_____. **UNHCR. Global Trends. Forced displacement in 2016**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 3 Jun 2018.

UNIÃO EUROPEIA. PROGRAMA DE HAIA: 10 PRIORIDADES PARA OS PRÓXIMOS CINCO ANOS, 2005. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l16002&from=PT>>. Acesso em 20 Ago 2018.

_____. **TRATADO DE LISBOA**, 2009.

IOM. Mediterranean Migrant Arrivals Reach 44,957 in 2018; Deaths Reach 972. Disponível em: <<https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-44957-2018-deaths-reach-972>>. Acesso em 30 Jun 2018.

VIANA, R.C.B. **La Política de Inmigración de la Unión Europea a la luz de la Teoría de los Regímenes Internacionales**. 2012. 169 f. Dissertação (Mestrado em Integração Europeia) - Universidad de Valladolid, Valladolid.